

# **Bostedsløses rett til midlertidig husvære**

Kandidatnr: 550

Veileder: Aslak Syse

Leveringsfrist: 19. juni 2003

Til sammen 39 975 ord

08.07.2003

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b><u>INNLEDNING</u></b>	<b>1</b>
1.1	OPPGAVENS TEMA	1
1.2	NÆRMERE OM OPPGAVENS PROBLEMSTILLINGER	1
1.3	AVGRENSNING	3
1.4	KILDER OG METODE	4
1.4.1	INNLEDNING	4
1.4.2	NASJONALE RETTSKILDER	5
1.4.3	RETTE TIL TILFREDSSTILLELSE BOLIG I ØSK	10
1.5	DEN VIDERE FREMSTILLING	18
<b>2</b>	<b><u>HISTORISKE, POLITISKE OG FAKTISKE UTGANGSPUNKTER</u></b>	<b>19</b>
2.1	INNLEDNING	19
2.2	BOLIGPOLITISKE UTVIKLINGSTREKK	19
2.3	BEHANDLING OG STRAFF	21
2.4	KOMMUNALT FOKUS PÅ BOSTEDSLØSHET	22
2.5	NASJONALT FOKUS PÅ BOSTEDSLØSHET	24
2.5.1	ANTALL BOSTEDSLØSE	24
2.5.2	DEN NYE BOSTEDSLØSHETEN	25
2.5.3	OPPHOLDSSITUASJONEN FOR BOSTEDSLØSE	25
2.5.4	KRITIKK AV HOSPITSER SOM OPPHOLDSFORM FOR BOSTEDSLØSE	26
2.5.5	STRUKTURELLE FORKLARINGER PÅ BOSTEDSLØSHET	29
2.5.6	MANGLENDE HJELPEAPPARAT MED FOKUS PÅ BOLIGSOSIALE PROBLEMER	29
2.6	ØKT STATLIG OG KOMMUNAL SATSING	30
<b>3</b>	<b><u>RETTSLIGE UTGANGSPUNKTER</u></b>	<b>33</b>
3.1	BAKGRUNNEN FOR LOVBESTEMMELSEN	33
3.1.1	BOLIGPOLITIKKENS SOSIALPOLITISKE BETYDNING	33
3.1.2	VIDEREFØRING AV SOSIALOMSORGSLOVEN § 3 NR. 1	34
3.1.3	SÆRBESTEMMELSE I FORHOLD TIL ØKONOMISKE YTELSE	36
3.1.4	KLARLEGGING AV ANSVARSFORHOLD	36

<b>3.2</b>	<b>KOMMUNENE SOM ANSVARLIG FOR YTELSE ETTER SOTJL. § 4-5</b>	<b>37</b>
<b>3.3</b>	<b>HJELPEFORMENS RETTSLIGE KARAKTER</b>	<b>38</b>
3.3.1	PLIKT TIL Å HJELPE	38
3.3.2	INDIVIDUELL RETT TIL HJELP	38
3.3.3	RESULTATFORPLIKTELSE	41
3.3.4	RESSURSUBETINGET HJELPEPLIKT	41
3.3.5	RETT TIL BESTEMT HJELPEFORM	44
3.3.6	RETT AV UBESTEMT INNHOLD	45
<b>4</b>	<b><u>VILKÅRENE FOR AT HJELPEPLIKTEN INNTRER</u></b>	<b>47</b>
<b>4.1</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>47</b>
<b>4.2</b>	<b>VURDERINGSTEMAET</b>	<b>47</b>
<b>4.3</b>	<b>NOEN TYPETILFELLER</b>	<b>49</b>
<b>4.4</b>	<b>NÆRMERE OM HVILKE OPPHOLDSMULIGHETER KLIENTENE MÅ UTNYTTE</b>	<b>50</b>
4.4.1	BEGREPET "HUSVÆRE"	50
4.4.2	OPPHOLDSSTEDER SOM KLIENTENE IKKE HAR BRUKSRETT TIL	51
4.4.3	SKRANKER FOR Å GI BRUKSRETT I ENKELTE BOFORHOLD	52
4.4.4	PLIKTIGE OPPHOLDSMULIGHETER	53
4.4.5	EKTEFELLERS GJENSIDIGE UNDERHOLDSPLIKT	53
4.4.6	FORELDRES ANSVAR FOR BARNAS BOSTED	54
4.4.7	BETYDNINGEN AV RETTEN TIL ERSTATNINGSBOLIG	55
4.4.8	TILBUD OM RUSAVVENNING SINSTITUSJON ELLER PSYKIATRISK INSTITUSJON	57
4.4.9	HUSVÆRETS BELIGGENHET	59
4.4.10	HUSVÆRETS EGNETHET	59
4.4.11	HOSPITSER UTEN KVALITETSAVTALER	62
<b>5</b>	<b><u>FØLGENE AV AT HJELPEPLIKTEN INNTRER</u></b>	<b>63</b>
<b>5.1</b>	<b>YTELSENS ART</b>	<b>63</b>
<b>5.2</b>	<b>BETYDNINGEN AV HUSVÆRETS MIDLERTIDIGE KARAKTER</b>	<b>64</b>
<b>5.3</b>	<b>BRUK AV OPPHOLDSSTEDER SOM EIES OG DRIVES AV ANDRE</b>	<b>67</b>
5.3.1	INNLEDNING	67
5.3.2	MANGLENDE ALTERNATIVT TILBUD	67
5.3.3	KOMMUNALØKONOMISK LØNNSOMHET	68
5.3.4	OPPHOLDSSTEDER SOM IKKE OPPFYLLER SOSIALTJENESTENS FORPLIKTELSER	69
<b>5.4</b>	<b>TILDELING GJENNOM AVTALE ELLER FORVALTNINGSMESSIG AVGJØRELSE</b>	<b>70</b>

<b>5.5</b>	<b>KRAVET OM DISPOSISJONSRETT. PERSONELL KOMPETANSE</b>	<b>71</b>
<b>5.6</b>	<b>OVERLATELSE TIL ANDRE Å STIFTE KLIENTENES BRUKSRETT</b>	<b>72</b>
<b>5.7</b>	<b>ADGANGEN TIL Å FASTSETTE VILKÅR</b>	<b>74</b>
5.7.1	SOSIALTJENESTENS KOMPETANSE TIL Å FASTSETTE VILKÅR	74
5.7.2	VILKÅR SOM FASTSETTES AV OPPHOLDSSTEDENE	75
<b>5.8</b>	<b>OPPFYLLESESTIDSPUNKTET</b>	<b>76</b>
<b>5.9</b>	<b>HJELPETILBUDETS KVALITET</b>	<b>77</b>
5.9.1	INNLEDNING	77
5.9.2	HJELPETILBUDETS FUNKSJONER	78
5.9.3	DIFFERENSIERING AV HJELPETILBUDET	83
5.9.4	BETYDNINGEN AV KOMMUNENES RESSURSTILGANG	90
<b>5.10</b>	<b>OPPHOLDSSTEDETS BELIGGENHET</b>	<b>93</b>
<b>5.11</b>	<b>RETTENS VARIGHET</b>	<b>96</b>
5.11.1	RETTSKRAVETS VARIGHET	96
5.11.2	ADGANGEN TIL Å GJØRE BRUKSRETTE TIDSBESTEMT	96
5.11.3	OPPHØR AV HJELPEPLIKT VED BRUDD PÅ FASTSATTE VILKÅR?	99
<b>5.12</b>	<b>KOSTNADER VED TILDELING AV MIDLERTIDIG HUSVÆRE</b>	<b>101</b>
5.12.1	INNLEDNING	101
5.12.2	KOMMUNENES PLIKT TIL Å DEKKE PÅLØPTE KOSTNADER	101
5.12.3	KOMMUNENES RETT TIL Å KREVE VEDERLAG FRA KLIENTENE	102
<b>6</b>	<b><u>HUSLEIELOVENS ANVENDELSE VED MIDLERTIDIG HUSVÆRE</u></b>	<b>104</b>
<b>6.1</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>104</b>
<b>6.2</b>	<b>HUSLEIELOVENS ANVENDELSESOMRÅDE ETTER HUSLEIELOVEN § 1-1</b>	<b>104</b>
6.2.1	INNLEDNING	104
6.2.2	KRAV OM HUSROM	104
6.2.3	KRAV OM BRUKSRETT	105
6.2.4	KRAV OM AVTALEGRUNNLAG	105
6.2.5	KRAV OM VEDERLAG	106
6.2.6	SAMMENSATTE AVTALER	107
6.2.7	HOTELLER, PENSJONATER OG LIKNENDE OVERNATTINGSSTEDER	108
<b>6.3</b>	<b>REELLE HENSYN</b>	<b>111</b>
<b>6.4</b>	<b>KONKLUSJON</b>	<b>112</b>
<b>7</b>	<b><u>BEHOV FOR RETTSLIGE ENDRINGER</u></b>	<b>114</b>

<b>8</b>	<b>LITTERATURLISTE, REGISTRE MV.</b>	<b>119</b>
<b>8.1</b>	<b>RETTSPRAKSIS</b>	<b>119</b>
8.1.1	HØYESTERETTSAVGJØRELSE	119
8.1.2	UNDERRETTSAVGJØRELSE	119
8.1.3	AVGJØRELSE FRA DEN SØR-AFRIKANSKE KONSTITUSJONSDOMSTOL	119
<b>8.2</b>	<b>STATLIGE PUBLIKASJONER</b>	<b>119</b>
8.2.1	NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER	119
8.2.2	ODELSTINGSPROPOSISJONER	120
8.2.3	INNSTILLINGER TIL ODELSTINGET	120
8.2.4	DEBATTER OG VOTERINGER I ODELSTINGET OG LAGTINGET	120
8.2.5	STORTINGSMELDINGER	120
8.2.6	INNSTILLINGER TIL STORTINGET	120
8.2.7	PRIVATE LOVFORSLAG	121
8.2.8	RUNDSKRIV FRA DEPARTEMENTENE	121
8.2.9	STATENS OFFENTLIGE UTREDNINGAR (SVERIGE)	121
<b>8.3</b>	<b>DOKUMENTER FRA OSLO KOMMUNE</b>	<b>121</b>
<b>8.4</b>	<b>ÅRSRAPPORTER FRA HELSE- OG SOSIALOMBUDET I OSLO</b>	<b>121</b>
<b>8.5</b>	<b>FN DOKUMENTER</b>	<b>122</b>
8.5.1	NORGES STATSRAPPORTER	122
8.5.2	KOMITEEN FOR ØKONOMISKE, SOSIALE OG KULTURELLE RETTIGHETER	122
8.5.3	ECOSOC-RESOLUSJONER OG SPESIALRAPPORTER	122
<b>8.6</b>	<b>LITTERATUR</b>	<b>123</b>
<b>9</b>	<b>VEDLEGG</b>	<b>128</b>
<b>9.1</b>	<b>RUNDSKRIV U-5/2003</b>	<b>128</b>
<b>9.2</b>	<b>AVTALE OM KVALITETSKRAV VED DØGNOVERNATTINGSSTEDER</b>	<b>128</b>
<b>9.3</b>	<b>BREV FRA KOMMUNEADVOKATEN I OSLO KOMMUNE</b>	<b>128</b>
<b>9.4</b>	<b>KLAGE BEHANDLET AV FYLKESMANNEN I HORDALAND</b>	<b>128</b>
<b>9.5</b>	<b>KLAGE BEHANDLET AV SIVILOMBUDSMANNEN</b>	<b>128</b>
<b>9.6</b>	<b>GENERAL COMMENT 3</b>	<b>128</b>
<b>9.7</b>	<b>GENERAL COMMENT 4</b>	<b>128</b>
<b>9.8</b>	<b>GENERAL COMMENT 7</b>	<b>128</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Oppgavens tema

I Norge er den materielle levestandarden for folk flest svært høy, ikke minst i et internasjonalt perspektiv. Det er likevel et faktum at den høye levestandarden ikke kommer alle samfunnsgrupper til del, og at mange har store velferdsmessige problemer. Bostedsløse som har vanskeligheter med å komme inn på det private og offentlige boligmarkedet, er en samfunnsgruppe som inntil nylig har fått liten oppmerksomhet. Frem til 1997 forelå det ingen samlet statistisk informasjon om antall bostedsløse i Norge og deres livssituasjon. Fra 1997 har det imidlertid blitt offentliggjort flere undersøkelser om bostedsløshet og det aktuelle hjelpeapparatet. Undersøkelsene viser at Norge, blant de nordiske landene og enkelte andre nordeuropeiske land som det er vanlig at Norge i velferdspolitiske sammenhenger sammenlignes med, ligger på topp i antall bostedsløse i forhold til befolkningen.<sup>1</sup> På bakgrunn av dette er det fra et velferdsrettslig perspektiv viktig å reise spørsmål om bostedsløse har et rettskrav på en bolig fra det offentlige, og å klarlegge den eventuelle rettens nærmere innhold. Spørsmålene har i norsk juridisk litteratur, med noen få unntak, vært lite belyst. Målet med oppgaven er derfor å avklare noen problemstillinger som knytter seg til spørsmålet, og peke ut eventuelle problemstillinger som bør avklares nærmere.

## 1.2 Nærmere om oppgavens problemstillinger

Det offentliges ansvar for boliger til vanskeligstilte grupper på boligmarkedet er i dag nedfelt i to lovbestemmelser i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven, forkortet: sotjl.). I sotjl. § 3-4 fastsettes følgende:

”Sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpassing og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.”

---

<sup>1</sup> Se nedenfor i punkt 2.5.1.

Videre lyder sotjl. § 4-5 slik:

”Sosialtjenesten er forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv”.

Ved at oppgavens tema er begrenset til bostedsløses ”rett” til midlertidig husvære, er det kun de rettsspørsmål som sotjl. § 4-5 reiser som skal behandles, og ikke de spørsmål som reiser seg ved sotjl. § 3-4. I velferdsrettlig teori er det en alminnelig oppfatning at velferdslovgivning som fastsetter bestemte rettigheter, men hvor innholdet i praksis avhenger av budsjettmessige rammer, ikke i realiteten er egentlige rettigheter til slike ytelser. Slike rettigheter blir i stedet oppfattet som rettigheter til å konkurrere om knappe ressurser.<sup>2</sup> Etter ordlyden i sotjl. § 3-4 fremgår det at bestemmelsen kun fastsetter en plikt for sosialtjenesten til å ”medvirke” til å skaffe boliger til vanskeligstilte, og ikke en ubetinget plikt til å skaffe dette. I juridisk teori er det antatt at denneplikten kan oppfylles ved at sosialtjenesten arbeider med boligspørsmål gjennom ulike strategier, som f.eks. ved å delta i utarbeidelsen av planer for boligbygging, ved tildeling av særlig tilrettelagte kommunale boliger som eksisterer, eller ved å bistå klientene med å søke finansiell bistand gjennom Husbankens finansieringsordninger.<sup>3</sup> Bestemmelsen i sotjl. § 4-5 har derimot et normativt mer bestemt innhold, ved at bestemmelsen fastsetter at sosialtjenesten ”er forpliktet til å finne” midlertidig husvære. Ut fra dette er det nærliggende å slutte at sotjl. § 4-5 oppstiller individuelle rettigheter i snever forstand, og at bestemmelsen derfor kan påberopes av bostedsløse som grunnlag for et krav om et sted å bo. Den rettslige karakteren av sotjl. § 4-5 er imidlertid omdiskutert i juridisk litteratur. Dette spørsmålet skal derfor behandles inngående i oppgaven.

Opgavens tema er videre definert som retten til midlertidig husvære for ”bostedsløse”. I nyere norsk bostedsløshetsforskning er ”bostedsløse” definert som

”personer som ikke disponerer egen eid eller leid bolig men er henvist til tilfeldige eller midlertidige boalternativ, samt personer som ikke har noe ordnet oppholdssted for kommende natt. Til de bostedsløse regnes således personer som bor på institusjoner, hospits el.lign. som ikke har noe bosted ved eventuell

---

<sup>2</sup> Se Kjønsstad og Syse 2001 s. 90-96.

<sup>3</sup> Se Kjønsstad og Syse 2001 s. 150-151 og 169.

utskrivelse, og utskrivelsen sannsynligvis vil finne sted om to måneder eller mindre. Som bostedsløs regnes også de personer som bor *midlertidig* hos slektninger, venner eller bekjente. Som bostedsløs regnes *ikke* den som bor i fremleid bolig eller bor varig hos pårørende eller nær slektning.”<sup>4</sup>

I sotjl. § 4-5 er begrepet ”bostedsløs” ikke brukt for å angi personkretsen som sosialtjenestens plikt retter seg mot. Etter bestemmelsens ordlyd er personkretsen angitt som ”dem som ikke klarer det selv”. Et av hovedmålene med oppgaven er derfor å undersøke nærmere hvilke vilkår som stilles for å omfattes av bestemmelsen.

Den siste presiseringen er at oppgaven behandler bostedsløses rett til ”midlertidig husvære”. Formuleringen av oppgavens tema følger naturlig av at rettsvirkningen ved hjelpeplikts inntreden etter ordlyden i sotjl. § 4-5 er ”å finne midlertidig husvære”. Et sentralt mål er derfor å behandle noen av de spørsmål som rettsvirkningen reiser. Problemene kan inndeles i to hovedkategorier, hvor den sentrale problemstillingen i den ene kategorien er hvilke eventuelle plikter som følger av formuleringen, herunder hvilke krav som kan stilles til kvaliteten på ytelsen som formuleringen gir uttrykk for. I den andre kategorien er hovedproblemstillingene hvem som har ansvaret for realiseringen av sotjl. § 4-5, og hvilke skranker som gjelder for denne realiseringen.

### 1.3 Avgrensning

Som allerede nevnt, inngår det ikke som del av denne oppgaven å behandle spørsmål som knytter seg til sotjl. § 3-4 om boliger for vanskeligstilte. Oppgaven vil heller ikke ta for seg reglene om økonomisk stønad i kapittel 5, selv om sosialhjelpen etter disse bestemmelsene også har til formål å avhjelpe problemer innenfor boligsektoren, gjennom dekning av boutgifter for hjelpetrequende. Likeledes faller det utenfor oppgaven å behandle rettsspørsmål som reiser seg ved tildeling av plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester (forkortet: omsorgsboliger) som nevnt i sotjl. § 4-2, og som individer kan ha krav på etter sotjl. § 4-3, selv om disse bestemmelsene gjelder tildeling av en form for oppholdssted.

I tillegg til rettsregler som fastsetter forvaltningens materielle og personelle kompetanse og plikter, er rettsregler om saksbehandlingen i forvaltningssaker av stor

---

<sup>4</sup> Ulfrstad 1997 s. 15. Se også Ulfrstad 1999 s. 14, Solheim 2000 s. 14 og Brodtkorb 2001 s. 14.



betydning som garantier for et rettsriktig resultat. Det kunne derfor ha vært naturlig å behandle spørsmål om anvendelsen av slike regler for oppgavens tema. Når fremstillingen ikke dekker dette, skyldes det i hovedsak at oppgavens omfang må begrenses, og at en avgrensning mot prosessuelle rettssikkerhetsgarantier har blitt vurdert som mest hensiktsmessig.

## 1.4 Kilder og metode

### 1.4.1 Innledning

Hovedtemaet for oppgaven er den rettslige betydningen av sotjl. § 4-5 om midlertidig husvære. En slik analyse forutsetter et rettsdogmatisk utgangspunkt, og vil være basert på hva som anses som tradisjonell juridisk metode.<sup>5</sup>

Etter § 2 i lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven, forkortet: mrl.) er tre av de mest sentrale menneskerettighetskonvensjoner som Norge er folkerettslig bundet av gjort gjeldende ”som norsk lov”. Dette er Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP), se mrl. § 2. Etter mrl. § 1 er lovens formål ”å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett”, og konvensjonene skal etter mrl. § 3 ”ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning”.

Inkorporeringen innebærer, sammen med EØS-lovgivningen, at tradisjonell norsk rett har et internasjonalt preg. Dette reiser en rekke rettsspørsmål, også for hvordan velferdsrettslige spørsmål bør løses, herunder de rettsspørsmål som oppgaven reiser. Av plassmessige årsaker har det i oppgaven vært liten mulighet til å behandle slike spørsmål i det omfang som kunne vært ønskelig. Det har imidlertid vært en målsetting å undersøke hvilken betydning ØSK kan ha for oppgavens tema. Dette skyldes dels at det i juridisk litteratur tidligere har vært hevdet at ØSK artikkel 11 første ledd første setning ”må tillegges vekt” ved tolkningen av sotjl. § 4-5.<sup>6</sup> I tillegg har tidligere høyesterettsjustitiarius Carsten Smith omtalt den rettslige betydningen av ØSK som ”det kanskje mest interessante spørsmål knyttet til vår rettsanvendelse av

---

<sup>5</sup> Se f.eks. Eckhoff og Helgesen 1997, Boe 1993a og Fleischer 1998.

<sup>6</sup> Andenæs 1997 s. 150.

internasjonale normer”.<sup>7</sup> Hvordan konvensjonen kan brukes på nasjonalt plan, er imidlertid lite belyst i norsk juridisk litteratur.<sup>8</sup> I det følgende skal derfor betydningen av ØSK for bostedsløse kort behandles, etter først å ha redegjort for relevante rettskilder som knytter seg til det tradisjonelt norske rettssystemet.

#### 1.4.2 Nasjonale rettskilder

Sentrale rettskilder for forståelsen av sotjl. § 4-5 om midlertidig husvære er sosialtjenestelovens bestemmelser og forarbeider.<sup>9</sup> Som nevnt ovenfor, faller det utenfor oppgavens tema å behandle spørsmål som knytter seg til sotjl. §§ 3-4, 4-3, jf. 4-2, og kapittel 5 om økonomisk stønad. Bestemmelsene inngår likevel som relevante rettskilder ved klarleggingen av innholdet i sotjl. § 4-5.

I tillegg til disse, har formålsbestemmelsen i sotjl. § 1-1 særlig betydning for oppgavens rettsspørsmål. Bestemmelsen fastsetter de generelle målsettingene for sosialtjenesteloven. Betydningen av formålsbestemmelsen fremgår av merknadene til bestemmelsen i Ot. prp. nr. 29 (1990-91), hvor det heter:

”Bestemmelsen har ikke selvstendig innhold i den forstand at den isolert sett pålegger forpliktelser eller gir rettigheter. Betydningen av bestemmelsen ligger særlig i at den utfyller enkelte andre bestemmelser i loven. Dette gjelder særlig de bestemmelser som gir anvisning på utøvelse av skjønn. Her vil formålsbestemmelsen kunne gi veiledning om hvordan skjønnets bør utøves og om hvilke vilkår som kan eller bør stilles. Formålsbestemmelsen kan også få betydning for tolkningen av loven.”<sup>10</sup>

Etter sotjl. § 4-6 er det gitt adgang til å gi forskrifter ”med nærmere bestemmelser om krav til tjenestene i kapittel 4”. Etter ordlyden gjelder forskriftshjemmelen for *alle* tjenester i kapittel 4. Dette taler for at bestemmelsen også hjemler kompetanse til å gi

---

<sup>7</sup> Smith 2002 s. 35.

<sup>8</sup> ØSK behandles generelt i Møse 2002, særlig s. 144-147. Se også Bårdsen 2000 s. 61-73.

<sup>9</sup> De viktigste forarbeidene til sosialtjenesteloven er NOU 1985:18 Lov om sosiale tjenester m.v., Ot. prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. (sosialloven) og Innst. O. nr. 9 (1991-92) Innstilling fra sosialkomiteen om lov om sosiale tjenester mv. (sosialloven). Debattene og voteringene i Odelstinget og Lagtinget er inntatt i Tidend O. 1991-92 nr. 4 s. 49-115 og Tidend L. 1991-92 nr. 1. s. 7-8. Forarbeidene behandles i Andenæs 1992 s. 270-358.

<sup>10</sup> Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 156. Bestemmelsen behandles i Kjellekvold 1999 s. 303-311, og Kjønsstad og Syse 2001 s. 42-43.

forskrifter om krav til hjelpetiltak etter sotjl. § 4-5. Bestemmelsen er imidlertid gitt med tanke på å sikre forskriftshjemmel for kvalitetskrav til ytelser etter sotjl. §§ 4-3, jf. 4-2, for at regelverket i lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene (kommunehelsetjenesteloven, forkortet: khl) og sosialtjenesteloven kan samordnes.<sup>11</sup> Mens kvalitetskrav for tjenester etter kommunehelsetjenesteloven har vært hjemlet i forskrift, har sosialtjenesteloven manglet hjemmel for dette. Kravene har derfor vært gitt som veiledende retningslinjer i rundskriv I-13/97 Kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene, som i rundskrivet punkt 4 klart fastsetter at virkeområdet for kvalitetskravene er ytelsene i sotjl. §§ 4-3, jf. 4-2. Kvalitetskravene i rundskrivet er i et utkast som ble sendt på høring 14. oktober 2002 foreslått forskriftsfestet med hjemmel i sotjl. § 4-6. Selv om tildeling av et oppholdssted kan anses som en omsorgstjeneste, er det ut fra dette klart at forskriften ikke er relevant for oppgavens rettsspørsmål. Dette fremgår også av at forslaget ble sendt på høring tre dager etter at et utkast til rundskriv for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter sotjl. § 4-5 ble sendt på høring, se om dette nedenfor.

Sosialtjenestelovens forhistorie er også av sentral rettskildemessig betydning. Sosialtjenesteloven avløste lov 5. juni 1964 nr. 2 om sosial omsorg (sosialomsorgsloven, forkortet: sosl.), og sosialomsorgsloven, med dens rettskilder, gir derfor viktige tolkningsbidrag. En sentral rettskilde til forståelsen av sosl. § 3 nr. 1 er den såkalte Fusa-dommen.<sup>12</sup> Dommen er også relevant for oppgavens rettsspørsmål, da sotjl. § 4-5 er ment som en videreføring av deler av denne bestemmelsen.<sup>13</sup>

Utover Fusa-dommen, er det lite rettspraksis som har direkte relevans for oppgavens problemstillinger. Det er derfor nødvendig å supplere rettskildebildet med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, slik dette kommer til uttrykk i teori og rettspraksis innenfor andre forvaltningsrettslige områder, og andre reelle hensyn.

---

<sup>11</sup> Se punkt 3.1 i Ot.prp.nr.62 (2000-2001) Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (endring og utvidelse av tilsynet med tjenester i omsorgsboliger og andre hjemmebaserte tjenester og forlengelse av virketiden for kapittel 6A).

<sup>12</sup> Rt. 1990 s. 874 (Fusa-dommen) gjaldt gyldigheten av et kommunalt vedtak som, på grunn av kommunens knappe ressurser, skar ned på ytelsene til hjemmehjelp og hjemmesykepleie etter khl. § 2-1 og sosl. § 3 nr. 1 til en sterkt pleietrengende kvinne (Kari Austestad). En enstemmig Høyesterett fant at vedtaket var ugyldig, både på grunn av saksbehandlingsfeil og på grunn av vedtakets materielle innhold. Fusa-dommen er fyldig behandlet i juridisk litteratur, se bl.a. Kjønsstad 1990a, Kjønsstad 1990b s. 21-28, Boe 1991 s. 323-46, Boe 1993a, Bernt 2002 s. 660-65 og Graver 1999 s. 154-164.

<sup>13</sup> Se nedenfor i punkt 3.1.2.

Ved at oppgavens tema er et forvaltningsrettslig tema, vil det være mulig å trekke inn forvaltningspraksis ved vurderingen av oppgavens rettsspørsmål. Det kan likevel reises spørsmål om hvilken rettskildemessig betydning myndighetenes praksis og uttalelser har, eller bør, tillegges. Dersom det foreligger en fast, utbredt og langvarig forvaltningspraksis som borgerne har innrettet seg etter, og som ikke står klart i strid med loven eller en høyesterettsdom, blir dette ofte trukket frem som et argument som etter omstendighetene skal tillegges rettskildemessig vekt.<sup>14</sup> På sosialrettens område har det formodningen mot seg at myndighetenes praksis har rettskildemessig interesse, ut i fra en slik tilnærming. Undersøkelser viser at praksis ofte er sprikende og uensartet, både ved kommunale administrative organers avgjørelser om hvilke hjelpetiltak som skal iverksettes i den enkelte sak, og ved fylkesmennenes behandling av klagesaker.<sup>15</sup> I oppgavens rettsdogmatiske fremstilling redegjøres det likevel til en viss grad for relevant forvaltningspraksis, og særlig for praksis fra Oslo kommune. Dette gjøres hovedsakelig for å illustrere den praktiske relevansen av drøftelsene, og ikke som kilde i den rettslige argumentasjon.

Det kan også foreligge uttalelser fra myndigheter om hvordan et rettsspørsmål bør løses, uten at dette samtidig gjenspeiler en innarbeidet forvaltningspraksis. Slike uttalelser kan ofte være gitt av f.eks. fylkesmannsembetene, Sivilombudsmannen og andre ombud ved behandling av klagesaker, eller av Sosialdepartementet, tidligere Sosial- og helsedepartementet, som regel i rundskrivs form. I tillegg gis politiske signaler i offentlige dokumenter på statlig hold, som blir til etter at loven er vedtatt ("etterarbeider"). I juridisk litteratur er det omdiskutert om slike uttalelser skal oppfattes som egentlige rettskilder.<sup>16</sup> I denne fremstillingen antas det at den rettskildemessige betydningen av slike uttalelser vil avhenge av hvor overbevisende den rettslige argumentasjonen er, på samme måte som for rettsoppfatninger som kommer til uttrykk i juridisk litteratur. For oppgavens problemstillinger synes det imidlertid i liten grad å foreligge relevante uttalelser fra klageorganene.<sup>17</sup> Og selv om rundskriv I-1/93 Lov om

---

<sup>14</sup> Se Eckhoff og Helgesen 1997 s. 229-230, Fleischer 1998 s. 130-132 og 288, Kjønsstad og Syse 2001 s. 87.

<sup>15</sup> Se Andenæs 1992 s. 151-208 og 221.

<sup>16</sup> Se Fleischer 1998 s. 295-317, Eckhoff og Helgesen 1997 s. 226-228, og Boe 1993a s. 248-249.

<sup>17</sup> Etter søknad om innsyn i behandlede klager på vedtak om tildeling av midlertidig husvære etter sotjl. § 4-5 for perioden 1997-2002 hos fem fylkesmannsembeter, fremkom det at embetene svært sjelden eller aldri hadde behandlet klagesaker etter sotjl. § 4-5. De utvalgte fylkesmannsembetene var Oslo og

sosiale tjenester m.v. inneholder enkelte relevante uttalelser, er disse relativt få, knappe og lite detaljerte.

Mer detaljert er derimot rundskriv U-5/2003 Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester (forkortet: Kvalitetsrundskrivet) av 3. juni 2003.<sup>18</sup> I følge rundskrivet er bakgrunnen for dette at ”flere av de tilbudene kommunene benytter som midlertidig husvære ikke oppfyller visse minimumskrav med hensyn til standard og kvalitet”.<sup>19</sup> Rundskrivet er det første uttrykk for hva et statlig organ mer detaljert mener representerer kriterier som hjelpetiltak etter sotjl. § 4-5 må oppfylle for, i følge rundskrivet, ”å sikre forsvarlig kvalitet ved midlertidige botilbud som kommunene benytter” og ”ivareta minimumsbehov” hos klientene.<sup>20</sup>

Ved at Kvalitetsrundskrivet er et forsøk på å endre en kritisert forvaltningspraksis, er dokumentet ikke uttrykk for en innarbeidet forvaltningspraksis. Det er også for tidlig å si om rundskrivet vil være normerende for forvaltningspraksis i den nærmeste fremtid, da rundskrivets uttalelser ikke er rettslig bindende. Den rettskildemessige betydningen av uttalelsene avhenger dermed av om disse gir uttrykk for en rettsoppfatning som kan oppfattes som rettslig holdbar, ut fra det øvrige rettskildebildet. Da dette er vanskelig å vurdere generelt, behandles problemstillingen senere, der det finnes hensiktsmessig.

---

Akershus, Hordaland, Rogaland, Vest-Agder og Sør-Trøndelag. Embetene omfattet fem kommuner som i 1996 lå på topp i antall bostedsløse i landet. Dette var Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand, se Ulfrstad 1997 s. 23 og nedenfor i punkt 2.5.1. Det fremkom totalt én sak fra Fylkesmannen i Hordaland og tre saker fra Fylkesmannen i Vest-Agder, hvor midlertidig husvære var nevnt (en av disse behandles senere i oppgaven). Tre av fem fylkesembeter opplyste imidlertid at de hadde behandlet klagesaker vedrørende midlertidig husvære, men da som et spørsmål om økonomisk stønad etter sotjl. kapittel 5. Disse sakene ble ikke gjennomgått. (Brev av 12.02.2003, 04.02.2003, 31.03.2003, 27.03.2003 og 03.06.03). Etter liknende henvendelse til Sivilombudsmannen, fremkom det at Sivilombudsmannen ikke hadde behandlet saker hvor klager etter sotjl. § 4-5 hadde vært hovedspørsmålet. Det ble funnet én sak som var av interesse. (Brev av 24.01.2003) En gjennomgåelse av årsrapportene fra Helse- og sosialombudet i Oslo kommune for perioden 1988-2001 viste at ombudet hadde behandlet saker som reiste relevante problemstillinger for oppgaven, men at sakene sjelden inneholdt rettslige vurderinger.

<sup>18</sup> Se vedlegg 9.1. ”Utkast til veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4-5” (forkortet: utkast til Kvalitetsrundskrivet) ble sendt på høring fra Sosialdepartementet 11. oktober 2002, d.v.s. tre dager før forslag til forskrift om kvalitetskrav til ytelser etter sotjl. §§ 4-3, jf. 4-2.

<sup>19</sup> Rundskriv U-5/2003 s. 1.

<sup>20</sup> Rundskriv U-5/2003 s. 1 og 2.

Et dokument med liknende innhold er ”Avtale om kvalitetskrav ved døgnovernatningssteder” (forkortet: Kvalitetssaken).<sup>21</sup> Kvalitetssaken inneholder ”minimums kvalitetskriterier” som kommunestyret i Oslo 22. juni 1999 vedtok at byrådet skal følge opp, ved å inngå ”kvalitetsavtaler” med oppholdssteder som blir brukt overfor bostedsløse, samt innarbeidede uttalelser fra byrådssaken.<sup>22</sup> Kommunens vedtakelse av minimums kvalitetskriterier var den direkte foranledningen til Kvalitetsrundskrivet fra Sosialdepartementet.<sup>23</sup> Bystyrets vedtak er bare forpliktende for Oslo kommunes administrasjon. Minstekravene fremstår også kun som retningslinjer eller målsettinger, da kommunens sosialtjeneste kun er forpliktet til å ”prioritere å henvise klienter til de døgnovernatningsstedene som oppfyller de foreslåtte kvalitetskriterier”.<sup>24</sup> Uttalelsene i Kvalitetssaken er imidlertid av interesse for sammenlikning med de krav som eventuelt følger av en tolkning av sotjl. § 4-5, og for en sammenlikning med Kvalitetsrundskrivet. Noen av uttalelsene i Kvalitetssaken vil derfor behandles i oppgavens rettsdogmatiske fremstilling.

En annen uttalelse som trekkes inn i oppgavens rettsdogmatiske fremstilling, er en betenkning fra Kommuneadvokaten i Oslo kommune fra 2002 om ”kommunens ansvar i saker om overgrep mot klienter under privat innkvartering” (forkortet: Kommuneadvokaten 2002).<sup>25</sup> Bakgrunnen for betenkningen var at kommunens kontrollutvalg i 2001, i forbindelse med behandlingen av en konkret sak, ønsket en vurdering av kommunen ansvar ”i de tilfelle hvor sosialtjenesten skaffer klienter plass i institusjon, herunder hospitser, som drives av andre enn kommunen, og hvor disse klientene blir utsatt for overgrep”.<sup>26</sup> Betenkningen inneholder uttalelser om betydningen av slike forhold for kommunens ansvar etter sosialtjenesteloven. Dokumentet har imidlertid begrenset selvstendig rettskildemessig vekt. Den rettskildemessige betydningen av uttalelsene avhenger således av hvor overbevisende den rettslige argumentasjonen er.

---

<sup>21</sup> Se vedlegg 9.2.

<sup>22</sup> Kvalitetssaken s. 8.

<sup>23</sup> Se rundskriv U-5/2003 s. 2.

<sup>24</sup> Kvalitetssaken s. 8.

<sup>25</sup> Se vedlegg 9.3. Betenkningen er unntatt offentlighet og partsinnsyn, men er gjort tilgjengelig gjennom en journalist.

<sup>26</sup> Kommuneadvokaten 2002 s. 1.

### 1.4.3 Retten til tilfredsstillende bolig i ØSK

#### 1.4.3.1 Innledning

I ØSK artikkel 11 første ledd første punktum heter det:

”The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including *adequate* food, clothing and *housing*, and to the continuous improvement of living conditions (min utheving)”.<sup>27</sup>

Statenes mest relevante forpliktelse for gjennomføringen av retten til tilfredsstillende bolig, sett i forhold til oppgavens tema, følger av artikkel 2 første ledd, som fastsetter:

“Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures”.<sup>28</sup>

#### 1.4.3.2 Internasjonal håndheving

Den internasjonale håndhevingen av statenes gjennomføringsplikter for ØSK-rettighetene foregår ved periodisk statsrapportering, og ikke ved klage (som ved SP), eller ved behandling av en konvensjonsbasert domstol (som ved EMK). Forslag om å innføre individuell klagerett ved en valgfri tilleggsprotokoll til ØSK har hittil ikke ført frem.

Reglene for behandling av statsrapportene er oppstilt i konvensjonens del IV, hvor det bl.a. fremgår at rapportene skal behandles av Det økonomiske og sosiale råd (“The Economic and Social Council”, forkortet: ECOSOC), se artikkel 16 annet ledd. I forhold til praksis er reglene misvisende, da det ikke er de konvensjonsoppnevnte

---

<sup>27</sup> Den engelske teksten til ØSK er inntatt i Norsk Lovtidende som originaltekst. Den er også gjengitt i norsk språkdrakt. Retten til tilfredsstillende bolig behandles i Leckie 1989 s. 522-560, Leckie 1992 s. 24-33, Craven 1995 s. 329-349, og Leckie 2001 s. 149-168.

<sup>28</sup> Bestemmelsen behandles i Alston og Quinn 1987 s. 156-229, Robertson 1994 s. 693-714 og Craven 1995 s. 106-152. ØSK hjemler også statsforpliktelser om å sikre at konvensjonsrettighetene blir utøvet uten forskjellsbehandling, se artikkel 2 annet ledd og artikkel 3. Disse bestemmelsene behandles ikke nærmere, se om disse i Craven 1995 s. 153-193.

organene som i praksis gjennomgår rapportene, men Komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter ("The Committee for Economic, Social and Cultural Rights", forkortet: Komiteen), bestående av 18 uavhengige eksperter.<sup>29</sup> Komiteen ble opprettet av ECOSOC i 1985, for å bistå i gjennomgåelsen av statsrapportene.<sup>30</sup> Rettslig sett er Komiteen således bare et underorgan av FN. I praksis har imidlertid Komiteen opptrådt som et uavhengig organ, slik at ØSK nå har en egen ekspertkomité, med de funksjoner som følger av konvensjonen.

Etter ØSK artikkel 16 første ledd er statene forpliktet til å sende inn statsrapporter om tiltak som er truffet, og fremgang som er gjort, når det gjelder gjennomføringen av konvensjonsrettighetene. Etter artikkel 17 første ledd skal dette skje etter intervaller som fastsettes nærmere av ECOSOC; for tiden hvert femte år.<sup>31</sup> Dette er den eneste konvensjonsfestede forpliktelsen statene har ved den internasjonale håndhevingen av statenes gjennomføringsplikter. Norge har levert statsrapporter om oppfølgingen av ØSK- rettighetene for de tre første periodene.<sup>32</sup> Rapporten for den fjerde perioden skulle vært levert 30. juni 1999.<sup>33</sup> Denne er ennå ikke sendt fra Norge.<sup>34</sup>

I tillegg til Komiteens uttalelser ved vurderingen av den enkelte stats rapporter kommer Komiteen med såkalte "generelle kommentarer" ("General Comments"). I motsetning til Komiteens uttalelser ved rapportgjennomgang, som kun er rettet mot den enkelte stat, gir de generelle kommentarene uttrykk for hvordan ØSK etter Komiteens syn bør tolkes av alle stater. Uttalelsene må derfor ikke forveksles.<sup>35</sup> Ved utløpet av april 2002 har Komiteen avgitt 14 generelle kommentarer, hvorav General Comment 3

---

<sup>29</sup> Komiteens arbeid, historiske bakgrunn m.v. behandles i Craven 1995 s. 30-105 og Craven 2001 s. 455-472.

<sup>30</sup> Se E/RES/1985/17.

<sup>31</sup> Se E/C.12/1988/SR.21, s. 3 punkt 7.

<sup>32</sup> Se E/1978/8/Add.12, E/1984/7/Add.16, E/1986/4/Add.21, E/1990/7/Add.7, E/1994/104/Add.3.

<sup>33</sup> Se <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/RepStatfrset?OpenFrameSet>.

<sup>34</sup> Se artikkelen "UD glemte å sende viktig rapport til FN" av Ivar A. Iversen, Dagsavisen 24. oktober 2002.

<sup>35</sup> I Rt. 2001 s. 1006 (KRL-dommen) hadde de ankende parter påberopt ØSK artikkel 13 om retten til utdanning. I behandlingen av bestemmelsen blandet Høyesterett Komiteens uttalelser ved gjennomgåelsen av statsrapporter sammen med Komiteens generelle kommentarer. Høyesterett la også uriktig til grunn at det ikke forelå generelle kommentarer om artikkel 13, noe Komiteen hadde avgitt i 1999 i General Comment 13. Høyesteretts bruk av menneskerettslige kilder i KRL-dommen behandles i Høstmølingen 2001 s. 333-344.



gjelder artikkel 2 første ledd og General Comment 4 og 7 gjelder artikkel 11 første ledd første setning om retten til tilfredsstillende bolig.<sup>36</sup>

Selv om Komiteen avgir generelle kommentarer om hvordan ØSK skal tolkes, er det uklart hvilken rettskildemessig betydning disse har. I motsetning til SP, oppstiller ikke ØSK noen uttrykkelig hjemmel for å utforme generelle kommentarer. Komiteen fikk imidlertid i 1990 bemyndigelse av ECOSOC til dette.<sup>37</sup> Komiteen har ikke kompetanse til å avgi rettslig bindende uttalelser. Det er således i stor grad opp til konvensjonspartene selv å avgjøre hvordan konvensjonsartiklene skal tolkes, innenfor de skranker som følger av internasjonale prinsipper for tolkning av konvensjoner, se bl.a. Wien-konvensjonen om traktatretten artiklene 31 til 33.<sup>38</sup> Uttalelsene tillegges imidlertid stor betydning i internasjonal praksis og juridisk litteratur som kilde for forståelsen av ØSK.<sup>39</sup> KRL-dommen viser at også Høyesterett har vist interesse for Komiteens uttalelser.<sup>40</sup> Komiteens tolkninger av ØSK artikkel 11 første ledd første setning og artikkel 2 første ledd er derfor relevante for norske rettsanvendere.

#### 1.4.3.3 Nasjonal gjennomføring

Etter ØSK artikkel 11 første ledd første setning, jf. artikkel 2 første ledd, har statene et menneskerettslig ansvar for å sikre individenes behov for tilfredsstillende bolig. Dette ansvaret består i en aktivitetsplikt om å treffe tiltak ("undertakes to take steps") for å realisere retten til tilfredsstillende bolig ("the full realization of the rights").

Det påligger ikke statene å realisere retten til tilfredsstillende bolig øyeblikkelig ved ratifisering av konvensjonen. Etter ØSK artikkel 2 første ledd er gjennomføringsplikten begrenset til en gradvis realisering av konvensjonsrettighetene ("with a view to achieving progressively the full realization of the rights"). Det fremgår imidlertid av forarbeidene at dette prinsippet om gradvis gjennomføring ikke er ment som noen hvilepute for statene, og at konvensjonsrettighetene skal realiseres "as quickly as possible".<sup>41</sup> Dette er også lagt til grunn av Komiteen.<sup>42</sup>

---

<sup>36</sup> Se vedlegg 9.6, 9.7, 9.8. De generelle kommentarene finnes på <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>.

<sup>37</sup> E/RES/1990/45, punkt 10.

<sup>38</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, 1155 UNTS 331.

<sup>39</sup> Se Møse 2002 s. 147, Craven 1995 s. 4 og Scheinin 2001 s. 45.

<sup>40</sup> Se note 34.

<sup>41</sup> Se Craven 1995 s. 130-131, med videre henvisninger.

Ved realiseringen av retten til tilfredsstillende bolig er statene forpliktet til å benytte alle tilgjengelige ressurser ("to the maximum of its available resources"). Det er således en nasjonal norm som skal legges til grunn for fastsettelsen av omfanget av statenes plikt til å sikre individenes behov for tilfredsstillende bolig. Plikten til å sikre retten til tilfredsstillende bolig er således vesensforskjellig for stater med store ressurser og stater med lite ressurser.

Det er vanskelig å angi presist hvor langt gjennomføringsplikten strekker seg. Komiteen har antatt at det i utgangspunktet er mulig å oppstille en nedre grense for hva enhver stat må sikre av individenes behov. I tilknytning til retten til tilfredsstillende bolig har Komiteen lagt til grunn at statene har

"a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights is incumbent upon every State party. Thus, for example, a State party in which any significant number of individuals is deprived of ... basic shelter and housing ... is, prima facie, failing to discharge its obligations under the Covenant."<sup>43</sup>

Oppfylles ikke dette minstekravet, innebærer dette at gjennomføringsplikten i ØSK artikkel 2 første ledd ikke er oppfylt, med mindre staten kan påvise at alle tilgjengelige ressurser er satt inn for å avhjelpe mangelen.<sup>44</sup> Da statene ikke bare skal oppfylle dette minstekravet, men også benytte alle tilgjengelige ressurser for en full realisering av konvensjonsrettighetene, må det konkluderes med at kravene til Norge vil ligge vesentlig høyere enn de minstekrav som kan stilles til alle stater. Norge må derfor foreta vesentlig mer enn å sikre at ikke "[a] significant number of individuals is deprived of ... basic shelter and housing".

ØSK artikkel 2 første ledd pålegger ikke statene å realisere retten til tilfredsstillende bolig ved bruk av bestemte virkemidler, men statene er forpliktet til å realisere retten til tilfredsstillende bolig ved hjelp av alle egnede virkemidler ("by all appropriate means"), vurdert i forhold til individenes behov og statenes tilgjengelige ressurser. Den sentrale rettslige problemstillingen ved vurdering av om statene har oppfylt denne plikten i forhold til retten til tilfredsstillende bolig, vil derfor være om de tiltak som er iverksatt er "appropriate" i konvensjonens forstand. På denne bakgrunn har

---

<sup>42</sup> Se General Comment 3, punkt 9.

<sup>43</sup> General Comment 3, punkt 10.

<sup>44</sup> Se General Comment 3, punkt 10 og NOU 1993:18 Lovgiving om menneskerettigheter s. 125.

Komiteen lagt til grunn at vurderingstemaet i ØSK artikkel 2 første ledd er hvorvidt “the measures being taken are sufficient to realize the right for every individual in the shortest possible time in accordance with the maximum of available resources”.<sup>45</sup>

Selv om formuleringen ”appropriate means” er skjønsmessig, og det i stor grad er opp til statene å bestemme hvordan retten til tilfredsstillende bolig best kan realiseres, har Komiteen antatt at enkelte tiltak må iverksettes, uavhengig av statenes ressurser. For det første må statene gjennomføre undersøkelser om folks boforhold.<sup>46</sup> Begrunnelsen for dette er at det vil være vanskelig å iverksette tiltak som skal sikre individene tilfredsstillende bolig, uten å ha kunnskap om hvilke problemer individene faktisk har. Komiteen har også lagt til grunn at et hovedformål med slike undersøkelser må være ”to ascertain the full extent of homelessness and inadequate housing”.<sup>47</sup>

Ved behandlingen av Norges statsrapport for den tredje rapporteringsperioden stilte flere av Komiteens medlemmer seg kritiske til at Norge manglet statistisk informasjon om antall bostedsløse og deres situasjon, og ba om at nødvendig informasjon ble innhentet.<sup>48</sup> Den norske rapporten henviste kun til St. meld. nr. 34 (1988-89) Boligpolitikk for 90-årene, hvor det var antatt at det eksisterte mellom 1600 og 3000 bostedsløse i Norge, men ga samtidig uttrykk for at antallet i meldingen kun var et anslag.<sup>49</sup> Rapporten la likevel til grunn at det fantes “very few homeless people in Norway”, og fastsatte i tillegg at “their position is not regulated by law”.<sup>50</sup> Senere i rapportgjennomgangen uttrykte den norske delegasjonen at den hadde blitt informert om at en undersøkelse om bostedsløshet ville være ferdig i 1997, og at Komiteen da ville få den ønskede informasjonen. Delegasjonen var også blitt informert om at kommunene var “legally obliged to supply housing for everyone who could not provide it for himself”. Delegasjonen konkluderte derfor med at “[i]n so far as homelessness existed, it must thus be considered a voluntarily chosen way of life”.<sup>51</sup>

Etter at undersøkelser om bostedsløshet har blitt offentliggjort, herunder undersøkelsen fra 1997 som den norske delegasjonen henviste til, har det vist seg at

---

<sup>45</sup> General Comment 4, punkt 14

<sup>46</sup> General Comment 4, punkt 13.

<sup>47</sup> General Comment 4, punkt 13.

<sup>48</sup> Se E/C.12/1995/SR.34, punktene 81-89.

<sup>49</sup> Se E/1994/104/Add.3, punkt 319.

<sup>50</sup> Se E/1994/104/Add.3, punkt 331.

<sup>51</sup> Se E/C.12/1995/SR.36, punkt 12.

bevisstheten og kunnskapen om bostedsløshet i Norge har vært fraværende. Som allerede nevnt har undersøkelsene vist at det ikke er ”very few homeless people in Norway”, men at Norge tvert imot, blant de nordiske landene og enkelte andre nordeuropeiske land som det er vanlig at Norge i velferdspolitiske sammenhenger sammenlignes med, ligger på topp i antall bostedsløse i forhold til befolkningen.<sup>52</sup>

Et annet virkemiddel som Komiteen antar at er nødvendig, er utforming og iverksettelse av ”a national housing strategy”, hvor statene ”must give due priority to those social groups living in unfavorable conditions by giving them particular consideration”.<sup>53</sup> Etter Komiteens syn bør det stilles krav til at et slikt boligprogram

“defines the objectives for the development of shelter conditions, identifies the resources available to meet these goals and the most cost-effective way of using them and sets out the responsibilities and time-frame for the implementation of the necessary measures. ... Both for reasons of relevance and effectiveness, as well as in order to ensure respect for other human rights, such a strategy should reflect extensive genuine consultation with, and participation by, all of those affected, including the homeless, the inadequately housed and their representatives. Furthermore, steps should be taken to ensure coordination between ministries and regional and local authorities in order to reconcile related policies (economics, agriculture, environment, energy, etc.) with the obligations under article 11 of the Covenant.”<sup>54</sup>

I tillegg til å påvise at bostedsløshet er et reelt problem i Norge, er et av de viktigste ankepunktene i nyere norsk bostedsløshetsforskning at det heller ikke har vært noe reelt hjelpeapparat for bostedsløse, i betydningen av en organisasjon med ansvar for dette arbeidet, eller en organisert koordinering av relevante tiltak og institusjoner.<sup>55</sup> Det har heller ikke foreligget noen nasjonal strategi mot bostedsløshet.<sup>56</sup> Norges gjennomføring av retten til tilfredsstillende bolig synes derfor på dette punkt ikke å ha vært særlig i samsvar med de prinsipper for nasjonal gjennomføring som, etter Komiteens oppfatning, må antas å følge av ØSK artikkel 11 første ledd første setning, jf. artikkel 2 første ledd.

---

<sup>52</sup> Se ovenfor i punkt 1.1 og nedenfor i punkt 2.5.1.

<sup>53</sup> General Comment 4 punktene 11 og 12.

<sup>54</sup> General Comment 4, punkt 12.

<sup>55</sup> Se nedenfor i punkt 2.5.6.

<sup>56</sup> Se nedenfor i punkt 2.2, 2.5.6 og 2.6.

Plikten til å iverksette alle egnede virkemidler for å realisere rettighetene i ØSK oppstiller et formelt rettslig grunnlag for norske domstoler til å overprøve om norsk praksis er i tråd med dette kravet, også utenfor rettsområder som er lovregulert. Nasjonale domstoler kan imidlertid ofte være tilbakeholdne med å overprøve nasjonale myndigheters oppfyllelse av økonomiske og sosiale rettigheter, ut fra en oppfatning om at slike spørsmål har en ”politisk karakter”, og derfor ikke egner seg for en inngående rettslig behandling. Slike spørsmål har i Norge også i liten utstrekning vært reist i søksmåls form. Konstitusjonsdomstolen i Sør-Afrika har på sin side gått langt i å overprøve sør-afrikanske myndigheters politiske og forvaltningsmessige avgjørelser.<sup>57</sup> Selv om reglene som konstitusjonsdomstolen har overprøvd har vært hjemlet i Sør-Afrikas konstitusjon, er det i juridisk litteratur antatt at domstolens vurderinger kan være av interesse overfor andre lands domstoler ved løsningen av liknende rettslige problemstillinger i forhold til ØSK, da bestemmelsene i Sør-Afrikas konstitusjon er sterkt påvirket av ØSK.<sup>58</sup> Andre er derimot mer skeptiske. Med henvisning til

---

<sup>57</sup> *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others* CCT11/00 (Grootboom-saken) gjaldt en rekke bostedsløse som ikke hadde ressurser til å sikre seg oppholdssteder selv, og som påberopte konstitusjonens artikkel 26 som grunnlag for en statlig forpliktelse om å sikre saksøkerne ”adequate basic temporary shelter or housing”, inntil saksøkerne fikk varig bolig. Artikkel 26 første ledd fastsatte at enhver ”has the right to have access to adequate housing”, mens artikkel 26 annet ledd fastsatte at staten “must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of this right”. Domstolen kom til at bestemmelsene ikke forpliktet staten til å skaffe saksøkerne midlertidig husvære øyeblikkelig, men derimot ”to devise and implement within its available resources a comprehensive and coordinated programme progressively to realise the right of access to adequate housing”, se Grootboom-saken, punkt 99. Denne plikten hadde staten ikke oppfylt, da statens boligprogram ”failed to make reasonable provision within its available resources for people in the Cape Metropolitan area with no access to land, no roof over their heads, and who were living in intolerable conditions or crisis situations”, se Grootboom-saken, punkt 99. Se også *Soobramoney v Minister of Health, KwaZulu-Natal* CCT32/97 (Soobramoney-saken) og *Minister of Health and Others v TAC and Others* CCT8/02 (TAC-saken), hvor spørsmålet var om den sør-afrikanske konstitusjonens artikkel 27 om retten til tilgang på helsetjenester oppstilte et rettskrav på helsetjenester. I Soobramoney-saken fant konstitusjonsdomstolen at staten ikke hadde brutt konstitusjonens artikkel 27 annet ledd ved å unnlate å gi saksøkeren livsnødvendig dialysebehandling. I TAC-saken kom retten derimot til at staten hadde brutt bestemmelsen ved å nekte medisinsk personell på offentlige sykehus å tilby Nevirapine, en medisin som reduserte overføring av HIV til barn fra HIV-smittede mødre ved fødsel. Dommene er tilgjengelige på <http://www.concourt.gov.za/>.

<sup>58</sup> Se Liebenberg 2001 s. 62-63.

Høyesteretts utvikling av klarhetsdoktrinen for menneskerettigheters betydning for norsk rett, hevder Tveiten at "the rather hesitant attitude of the Norwegian Supreme Court even when dealing with civil and political rights gives little reason to expect any contribution of the kind that the South African Constitution Court has offered in the field of socio-economic rights".<sup>59</sup> Det gjenstår å se om dette er et rettsgrunnlag som norske domstoler vil ta i bruk, særlig etter at klarhetsdoktrinen er fraveket.<sup>60</sup>

I oppgavens rettsdogmatiske fremstilling kommer spørsmålet om hvilke virkemidler som må benyttes for å realisere retten til tilfredsstillende bolig ikke til å bli behandlet nærmere. Dette skyldes i hovedsak at det ikke er avgitt uttalelser fra Komiteen som er relevante for de spørsmål som reises. Av større betydning er imidlertid Komiteens tolkning av hva som skal til for at retten til tilfredsstillende bolig er oppfylt. Komiteen har lagt til grunn at

"the concept of adequacy is particularly significant in relation to the right to housing since it serves to underline a number of factors which must be taken into account in determining whether particular forms of shelter can be considered to constitute "adequate housing" for the purposes of the Covenant. While adequacy is determined in part by social, economic, cultural, climatic, ecological and other factors, the Committee believes that it is nevertheless possible to identify *certain aspects* of the right that *must be taken into account* for this purpose *in any particular context* (mine uthevinger)."<sup>61</sup>

Sitatet viser at det etter Komiteens syn er mulig å angi visse verdier som *må* tas i betraktning *i ethvert tilfelle*. For at retten til tilfredsstillende bolig skal være realisert, er det antatt at ethvert individ *må* være i besittelse av disse verdiene.<sup>62</sup> Da statenes plikt til å realisere retten til tilfredsstillende bolig er begrenset av tilgjengelige ressurser og til gradvis gjennomføring, vil verdiene imidlertid fremstå som målsettinger som statene skal ivareta. Slike målsettinger kan likevel ha relevans ved vurderingen av hvilke hensyn som *må* ivaretas ved utformingen av hjelpetiltak etter sotjl. § 4-5. Et slikt synspunkt vil derfor anlegges i denne oppgaven. Hvilke verdier som etter Komiteens syn *må* tas i betraktning, behandles senere i oppgaven når dette finnes hensiktsmessig.

---

<sup>59</sup> Tveiten: The right to health secured HIV/AIDS medicine. Socio-economic rights in South Africa. Artikkel sendt til *Nordic Journal of International Law* for publisering i 2003.

<sup>60</sup> I Høyesteretts kjennelse av 21. mars 2003 uttaler førstvoterende at klarhetskravet som ble formulert i Rt. 1994 s. 610 (Bølgepapp) har blitt forlatt i senere rettspraksis, se kjennelsens punkt 57.

<sup>61</sup> General Comment punkt 8.

<sup>62</sup> Se E/CN.4/Sub.2/1993/15, punkt 92.

## 1.5 Den videre fremstilling

Selv om oppgavens hovedtema er en rettsdogmatisk fremstilling av det rettslige innholdet i sotjl. § 4-5, er det viktig for forståelsen av temaet å sette dette inn i en faktisk, politisk og historisk ramme. I kapittel 2 gis det derfor et kort riss av ulike utviklingstrekk som er relevante for situasjonen til dagens bostedsløse. Fremstillingen i punktene 2.2 til 2.4 er basert på sekundære kilder. Punktene 2.5 og 2.6 bygger derimot på primærkilder, i form av gjennomførte undersøkelser og politiske dokumenter. I kapitlene 3 til 6 reises og behandles oppgavens rettsspørsmål ut fra det foreliggende rettskildebildet. Til slutt behandles spørsmålet om det er behov for rettslige endringer i kapittel 7.

## **2 Historiske, politiske og faktiske utgangspunkter**

### **2.1 Innledning**

Det offentliges boligpolitiske virksomhet kan deles i to kategorier. I den ene kategorien inngår tomtepolitikken, den generelle boligplanleggingen og boligforsyningen, rettet mot befolkningen generelt. I den andre kategorien inngår boligsosial virksomhet i forhold til ulike svakstilte grupper, herunder bostedsløse. Utviklingen av den generelle boligpolitikken har imidlertid innvirkning på hvem og hvor mange som er bostedsløse, og hvilke problemer disse står ovenfor. I punkt 2.2 gis det derfor et overblikk over noen utviklingstrekk i den generelle boligpolitikken.

Selv om begrepet bostedsløshet er nytt, er fenomenet gammelt. Løsgjengere, omstreifere, uteliggere, husville e.l. er grupper som av ulike grunner har ”falt utenfor” samfunnet og ikke har fått tatt del i den generelle velstandsutviklingen. Disse har mye til felles med dagens bostedsløse. Det skal derfor redegjøres for noen hovedtrekk i hvordan slike gruppers problemer har blitt oppfattet, og tiltak som har vært iverksatt overfor disse. Mens punkt 2.3 fokuserer på utviklingen bort fra en vektlegging av avskrekkende virkemidler overfor slike grupper, er fremveksten av et kommunalt hjelpetilbud fokus i punkt 2.4.

Fra 1997 har det blitt offentliggjort flere landsomfattende undersøkelser om bostedsløshet og det aktuelle hjelpeapparatet. I punktene 2.5 og 2.6 behandles noen av hovedfunnene i undersøkelsene og de politiske konsekvensene av disse på kommunalt og statlig nivå.

### **2.2 Boligpolitiske utviklingstrekk<sup>63</sup>**

Det offentliges boligpolitiske engasjement oppfattes vanligvis å begynne i slutten av det 19. århundre ved at kommunal boligbygging sto som første post på sosialistenes første

---

<sup>63</sup> Se nærmere Seip 1984 s. 244-256, Hansen og Guttu 2000, Annaniassen 1991, Annaniassen 1996a og Annaniassen 1996b.



kommunevalgprogram i Kristiania i 1890.<sup>64</sup> Den industrielle revolusjonen hadde skapt et befolkningsproblem i byene. Mangelen på gode boliger i sunne omgivelser var stor, først og fremst i arbeiderklassen.

Selv om det i 1894 ble opprettet en statlig Arbeiderbruk- og boligbank som skulle finansiere boligbygging for ubemidlede, var det kommunene som hadde hovedansvaret for boligbyggingen frem til 1940. Den statlige finansieringsordningen nådde ikke folk i de laveste inntektsgruppene, og ble hovedsakelig en hjelp for bedrestilte arbeidere. Det var i hovedsak velstående kommuner som kunne drive egen boligproduksjon eller støtte boligbyggingen økonomisk. Et samspill mellom kommunen som tilrettelegger og private boligkooperasjonene som utbyggere fikk avgjørende betydning for boligbyggingen, og har hatt det siden. I Oslo var bygging i regi, eller med støtte, av kommunen helt dominerende frem til 1929. Fra 1929 trappet kommunen ned sin egen byggevirksomhet, men økte omfanget av støtte. Fra 1935 var det i hovedsak OBOS-prosjekter som ble finansiert.<sup>65</sup> Også de kommunale tiltakene ble hovedsakelig en hjelp for de mer inntektssterke mellomlag.

Siden den annen verdenskrig har staten tatt en langt mer aktiv rolle i den offentlige boligpolitikken enn tidligere. Den overordnede målsettingen har vært at alle skal kunne disponere ”en god og rimelig bolig i et godt bomiljø, til utgifter som står i rimelig forhold til inntektene”.<sup>66</sup> Det har også vært en viktig målsetting at folk skal eie sin egen bolig, fremfor å leie. Det viktigste offentlige boligpolitiske virkemiddel har derfor vært Husbanken, som ble opprettet i 1946. Sammen med kommunene og boligsamvirket har Husbanken stått for 50-75 prosent av boligreisningen, og har hatt avgjørende innflytelse på resten gjennom finansieringsordningene. Til sammenlikning med andre nordiske land har offentlig eide utleieboliger ikke vært et viktig boligpolitisk virkemiddel.

På begynnelsen av 1980-tallet var målsettingen om tilgang på ”en god og rimelig bolig i et godt bomiljø” for folk flest løst. Samtidig ble deler av det statlige ansvaret for boligpolitikken desentralisert til kommunene, og virkemidlene ble omlagt. Staten gikk

---

<sup>64</sup> Seip 1984 s. 248.

<sup>65</sup> OBOS ble dannet i 1935 ved at Oslo kommune gikk sammen i et nytt selskap med Oslo og Omegns Bolig- og Sparelag (OOPS), et byggeselskap med 16 fagforeninger innen bygningsindustrien.

<sup>66</sup> Målsettingen fremgår med små endringer i alle stortingsmeldinger om boligpolitikken siden 1945, se Hansen og Guttu 2000 s. 14.

fra å drive reguleringspolitikk til markedspolitik. Kjø og ansiennitet ble erstattet av markedsmessige mekanismer. De økonomiske boligpolitiske virkemidlene ble i større grad rettet mot grupper som var vanskeligstilte på boligmarkedet.

Ansvar for boligbyggingen har i liten grad vært lovregulert. Siden andre verdenskrig har det imidlertid vært politisk enighet om hovedprinsippene for ansvarsfordelingen, med staten som ansvarlig for utforming av hovedretningslinjene i boligpolitikken og praktisk og økonomisk tilrettelegging, kommunene som ansvarlig for tomtepolitikken og tilvisning av boliger til vanskeligstilte, og private aktører som ansvarlige for oppføring og forvaltning av boliger.<sup>67</sup> Noen egen boligpolitisk strategi mot bostedsløshet har staten ikke hatt. Dette har vært overlatt til kommunene.<sup>68</sup>

### 2.3 Behandling og straff<sup>69</sup>

Fra gammelt av skulle slekten ta seg av gamle, syke og andre trengende. Fattige som ikke kunne forsørges av slektninger, ble etter såkalte legdordninger flyttet fra gård til gård innen en bestemt krets og gitt privat forpleining. Frem til reformasjonen drev også kirken et betydningsfullt hjelpearbeid, gjennom utdeling av almisser og opprettelse av hospitaler og fattighus.

De fattige ble tidlig kategorisert som enten ”verdige” eller ”uverdige” trengende. Under stiftsforordningene skulle skrøpelige, svake og vanføre hjelpes. De uverdige trengende, som f.eks. ugifte mødre, omstreifere og arbeidsføre, ble nektet hjelp. Arbeidsplikt og tvangsopphold på tukthus ble innført for å unngå omstreifere og tiggere. Tukthusene var oppdragende arbeidsanstalter, hvor kroppsstraff ble brukt i stor utstrekning, og dårlig hygiene og forpleining forårsaket sykdommer. Tiltakene mot de uverdige trengende var en blanding av behandling og straff.

Inndelingen i verdige og uverdige trengende ble videreført i fattiglovene av 1845 og fattiglovene av 1863. Etter 1845-lovene kunne arbeidsføre få fattighjelp, men kunne også henvises til hardt arbeid. Hard disiplin hadde dels til hensikt å bedre folks arbeidsmoral og sikre at flest mulig kom seg inn på det alminnelige arbeidsmarkedet, men skulle også virke avskrekkende. Dette førte til at folk frafalt krav på fattighjelp, og

---

<sup>67</sup> Se f.eks. St. meld. nr. 12 (1981-82) Om boligpolitikk, kapittel 6.

<sup>68</sup> Se imidlertid nedenfor i punkt 2.6.

<sup>69</sup> Se nærmere Seip 1984 s. 34-76.

i stedet søkte hjelp hos familie, venner og bekjente. Tiggere og løsgjengere kunne settes i tvangsarbeid. Etter 1863-lovene skulle arbeidsføre forsørge seg selv, og reglene om forbud mot tigging og anbringelse i tvangsarbeidshus ble skjerpet.

I 1900 ble fattiglovene av 1863 avløst av én ny fattiglov. Trengende ble ikke kategorisert ut fra årsaken til trangen, men arbeidsføre og friske personer kunne henvises til lønnet arbeid eller arbeidshjem. Tiltak mot de ”uverdige” trengende ble skilt ut fra fattigloven og regulert i lov 31. mai 1900 nr. 5 om Løsgjengeri, Betleri og Drukkenskap (løsgjengerloven). Fanter, løsgjengere, tiggere og alkoholisererte personer skulle kunne straffes med bøter eller fengselsstraff, eller tvangsinnlegges i tvangsarbeidshus. Med atskillelsen i en fattiglov og en løsgjengerlov ble det innført et klarere skille mellom sosialpolitiske og kriminalpolitiske tiltak.

Kriminaliseringen av løsgjengere bygget på et syn om at den enkelte var skyld i sine problemer. Forståelsen utviklet seg etter hvert bort fra en vektlegging av selvforskyldt udugelighet, og over til en større vektlegging av de samfunnsmessige sidene av sosiale problemer. Etter mye kritikk om løsgjengerlovens manglende preventive virkninger og lite humane menneskesyn, ble lovens bestemmelser som kriminaliserte offentlig beruselse og ga mulighet for tvangsarbeid opphevet i 1970.<sup>70</sup> I odelstingsdebatten uttalte saksordføreren i innledningsforedraget at ”[s]å lenge vårt samfunn skaper uteliggere, får vi finne oss i å se det i øynene. Det er bedre med et sant bybilde enn med et rent bybilde.”<sup>71</sup> Opphevelsen av bestemmelsene i løsgjengerloven var en milepæl i utviklingen bort fra oppfattelsen av marginalisering som selvforskyldt, og fra en avskrekkings- og renovasjonsideologi. Løsgjengerloven hadde vært en lov for sin tid, men nå var denne tiden over. Nå skulle behandlingsideologien prioriteres.

## 2.4 Kommunalt fokus på bostedsløshet<sup>72</sup>

I tiden frem til første verdenskrig skjedde det en sterk vekst og differensiering i institusjonstilbudet til hjelpetrengende. Selv om tiltakene sjelden ble introdusert som løsning på et boligproblem, innebar de likevel en mer eller mindre varig løsning også på eventuelle boligproblemer.

---

<sup>70</sup> Den rettspolitiske prosessen ved opphevelsen av bestemmelsene behandles i Mathiesen 1975.

<sup>71</sup> Gjengitt i Mathiesen 1975 s. 9.

<sup>72</sup> Se nærmere Folkvord 2001 s. 222-224, Sosialdepartementet [et.al.] 1969, og Hansen og Guttu 2000 s. 62-63 og 124.

I byene vokste det også frem egne husvilleherberger for personer som manglet tak over hodet. Dette var steder hvor husville kunne få nattely. På dagtid måtte de imidlertid holde seg utendørs. Husvilleherbergene ble drevet av private aktører, bl.a. av Frelsesarmeen. Etter hvert påtok også kommunene seg et ansvar for dette.

Politiet oppfattet de husville som et problem i de første tiårene av det 20. århundret. De som ikke fikk plass i husvilleherbergene oppsøkte ”husvildearresten” hos politiet, der det var mulig å få nattely uten å betale for det. Dette var en oppgave som politiet ikke ønsket. En politirapport fra 1910 opplyser at ”disse husvilde er urenlige og befengt med udyr”, og konkluderer med at ”det ville være en lettelse om en kunne slippe å gi dem nattely, men heller etablere en egen institusjon for disse fattige og forkomne – kanskje helst i forbindelse med et arbeidshjem”.<sup>73</sup>

Husvilleherbergeringen ble lenge drevet i kummerlige lokaler. I Oslo åpnet imidlertid det nybygde herberget ”Krohgen” i 1939, med 428 sengeplasser, grøtstasjon og billig matsalg. Krohgen ble oppfattet som en kraftig standardheving av herbergene. I følge en representant fra kommunen var Krohgen ”et av de mest moderne herberger i Norden, og sannsynligvis i Europa”, og representerte ”et av de mest sosiale tiltak som noensinne er gjort”.<sup>74</sup> Det viste seg etter hvert at Krohgen ikke fylte behovet for herberger. På 1960-tallet hadde Oslo kommune utvidet tilbudet til fire herberger med plass for 598 bostedsløse menn, ett herberge for ti familier, ett mødreherberge med plass til fem mødre, og ett kvinneherberge med 60 plasser. I 1969 var det fortsatt tett befolket på Krohgen, med 411 personer og omtrent en halvmeters avstand mellom sengene.

I forbindelse med Oslo kommunes langtidsbudsjett for 1973-1976 ble behovet for herberger og sosialhjelp til boligformål utredet. Utredningen omfattet personer uten fast bopel, som tidligere ble betegnet som løsgjengere. Ungdom uten bolig ble utelatt, da disse ikke ble oppfattet som løsgjengere. Utredningen anslo at minst 2500 personer var uten fast bopel. De aller fleste var menn på husvilleherberger, verne- og tilsynshjem, klinikker og kurhjem, i privat pleie, fyllearest og fengsel, og uteliggere. Av herbergistene ble 85 prosent vurdert som alkoholskadde og 71 prosent var innflyttere til Oslo. Utredningen fastslo at standarden på det kommunale tilbudet var så dårlig at det forsterket de husvilles problemer og tilpasningsvansker. Tilbudet ble ansett for å gi klientene snevre valgmuligheter, mellom enten et uteliv med ”full frihet”, herbergeliv

---

<sup>73</sup> Folkvord 2001 s. 223.

<sup>74</sup> Folkvord 2001 s. 223.

med ”full frihet” utenfor herberget (m.a.o. halve døgnet), eller institusjonsliv underlagt en rekke reglementer. Ingen av tilbudene ga klientene mulighet til å gå gradvis over i det normale samfunnslivet, eller til en livsform som de selv kunne godta for resten av livet. For å dempe tilstrømmingen av personer uten fast bopel fra andre kommuner ble det fremhevet at disse burde bygge egne tilbud. Det ble foreslått å øke budsjettene til drift av herberger, hybelhus og tilsynshjem, i tillegg til at kommunen burde søke å gjøre den enkelte mer selvhjulpen, forebygge rekruttering og differensiere boligtilbudet.

I 1987 konkluderte en ny undersøkelse med at antallet uten fast bopel i Oslo hadde gått ned, og at andelen alkoholikere og stoffmisbrukere var blitt mindre. Samtidig hadde Oslo kommune innsett at tiden hadde løpt fra de store kommunale herbergene og hybelhusene. Disse ble derfor gradvis nedlagt i løpet av 70- og 80-tallet.<sup>75</sup> De avviklede plassene ble i liten grad erstattet med alternative kommunale boligtilbud. Dette la grunnlaget for økt etterspørsel etter private oppholdssteder utover i 1990-årene.

## 2.5 Nasjonalt fokus på bostedsløshet

### 2.5.1 Antall bostedsløse

I 1997 offentliggjorde Norges byggforskningsinstitutt den første landsdekkende undersøkelsen om omfanget av bostedsløshet. Undersøkelsen beregnet at antall bostedsløse i Norge var 6145.<sup>76</sup> Det faktiske antall bostedsløse ble på grunn av mørketall forutsatt å være høyere.<sup>77</sup> Omtrent to tredjedeler av de bostedsløse befant seg i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand.<sup>78</sup> Mer enn 40 prosent av de bostedsløse ble registrert i Oslo.<sup>79</sup>

Bostedsløshet som fenomen er således et storbyproblem, og i særdeleshet et problem i Oslo kommune. Ut fra undersøkelsen synes Norge også, blant de nordiske landene og enkelte andre nordeuropeiske land som det er vanlig at Norge i

---

<sup>75</sup> Dyb 2001 s. 9 og Folkvord 2001 s. 224.

<sup>76</sup> Ulfrstad 1997 s. 25.

<sup>77</sup> Ulfrstad 1997 s. 25.

<sup>78</sup> Ulfrstad 1997 s. 23.

<sup>79</sup> Ulfrstad 1997 s. 23.

velferdspolitiske sammenhenger sammenlignes med, f.eks. Belgia og Nederland, å ligge på topp i antall bostedsløse i forhold til befolkningen.<sup>80</sup>

### 2.5.2 Den nye bostedsløsheten

Tradisjonelt har omstreifere og løsgjengere i hovedsak vært middelaldrende alkoholiserte uteliggere, og fortrinnsvis menn.<sup>81</sup> Nyere undersøkelser tyder på at det de siste tiårene har skjedd en utvikling i hvem som rammes av bostedsløshet. Et utviklingstrekk i den nye bostedsløsheten er at andelen kvinner og unge er stigende.<sup>82</sup> En annen utvikling er at personer med fremmedkulturell bakgrunn er økende.<sup>83</sup> Mange bostedsløse har rusproblemer og/eller psykiske problemer.<sup>84</sup>

### 2.5.3 Oppholdssituasjonen for bostedsløse

Få bostedsløse lever på gaten. Undersøkelsen fra 1997 fant at kun fire prosent av de bostedsløse var ”uten ordnet overnattingsmulighet”.<sup>85</sup> 36 prosent av de bostedsløse ble opplyst å oppholde seg midlertidig eller fra dag til dag hos bekjente, 14 prosent oppholdt seg i hybelhus eller institusjonsleilighet, 23 prosent var i institusjon eller fengsel og 18 prosent var på hospits eller lignende.<sup>86</sup>

Overnattingsformene varierte i stor grad kommunene imellom. I Bergen og Oslo oppholdt henholdsvis 14 og 15 prosent seg på hybelhus eller institusjonsleilighet, mens denne andelen var på 28 prosent i Trondheim.<sup>87</sup> I Trondheim oppholdt kun 2 prosent seg på hospits, mens andelen i Bergen og Oslo var på henholdsvis 19 og 25 prosent.<sup>88</sup>

---

<sup>80</sup> Dyb 2001 s. 1 og 3.

<sup>81</sup> Se f.eks. undersøkelsen ovenfor i punkt 2.4.

<sup>82</sup> Dyb 2001 s. 4-5. I undersøkelsen fra 1997 var 24 prosent av de bostedsløse kvinner og 21 prosent under 25 år, se Ulfrstad 1997 s. 41.

<sup>83</sup> I undersøkelsen fra 1997 var 13 prosent ikke opprinnelig fra et nordisk land, se Ulfrstad 1997 s. 43.

<sup>84</sup> I undersøkelsen fra 1997 ble det oppgitt at 61 prosent av de bostedsløse misbrukte rusmidler, mens 24 prosent ble oppgitt å ha en psykisk sykdom med behov for behandling, se Ulfrstad 1997 s. 48 og 51.

<sup>85</sup> Ulfrstad 1997 s. 37.

<sup>86</sup> Ulfrstad 1997 s. 37.

<sup>87</sup> Ulfrstad 1997 s. 39.

<sup>88</sup> Ulfrstad 1997 s. 39. Betegnelsen hybelhus brukes imidlertid i Trondheim på oppholdssteder som betegnes som hospits andre steder, se Ulfrstad 1999 s. 44.

## 2.5.4 Kritikk av hospitser som oppholdsform for bostedsløse

Bruken av hospitser som oppholdsform for bostedsløse har i lengre tid vært utsatt for kritikk. Dette gjelder særlig for hospitser i Oslo. Med hospits menes vanligvis hoteller og pensjonater av enkel kvalitet, uten personale med sosialfaglig bakgrunn eller oppfølging av beboerne. De fleste hospitser er private, men det finnes også noen som er kommunalt drevne. For en del oppholdssteder brukes andre terminologier, men mange av disse har de samme karakteristiske trekk som hospitsene, og behandles derfor ofte som hospitser. I Oslo har fremveksten av private hospits sammenheng med nedleggelsen av de store kommunale herbergene på 70- og 80-tallet.<sup>89</sup>

Hospitsene har blitt kritisert for flere forhold. Et viktig ankepunkt har vært at bruken av hospitsene ikke har vært egnet til å ivareta bostedsløses behov for trygghet, og ikke har lagt til rette for bostedsløses rehabiliteringsmuligheter. I 1999 gjennomførte Norges byggforskningsinstitutt en studie av tjenestetilbudet til bostedsløse i ulike kommuner og av innretningen på kommunenes arbeid overfor denne gruppen. Studien undersøkte forholdene i de fire største byene i Norge; Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Det fremgår av undersøkelsen av hjelpetilbudet i Oslo at andelen aleneboende bostedsløse under 20 år som oppholdt seg på hospits var hele 16 prosent, 16 prosent hadde psykisk sykdom med behov for behandling, 10 prosent hadde omsorgsansvar for mindreårige barn, 35 prosent var født i land utenfor land i Europa og Nord-Amerika, 36 prosent misbrukte narkotika, og 14 prosent misbrukte alkohol.<sup>90</sup> Mange hospitsbeboere var også rusrehabiliterede eller hadde blitt utskrevet fra behandling innen psykiatrien.<sup>91</sup> På enkelte hospitser var bostedsløse fra alle kategoriene representert.

Undersøkelsen konkluderte med at manglende differensiering medførte et miljø med utstrakt omsetning og bruk av rusmidler som gjorde det svært vanskelig for rusrehabiliterede å etablere et nytt livsmønster og ikke gjenoppta rusmisbruket. Miljøet skapte i tillegg høy risiko for overdoser.<sup>92</sup> For unge bostedsløse fungerte hospitsene som

---

<sup>89</sup> Se ovenfor i punkt 2.4.

<sup>90</sup> Ulfrstad 1999 s. 45.

<sup>91</sup> Ulfrstad 1999 s. 46-47.

<sup>92</sup> Ulfrstad 1999 s. 94.

opplæringsplasser i bruk av hardere stoffer og kriminalitet.<sup>93</sup> For personer med psykiske lidelser, eller som hadde blitt behandlet for dette, gjenoppstod de psykiske lidelsene på hospitsene, eller ble forverret.<sup>94</sup> I tillegg ble det lagt til grunn at rusmiljøene på hospitsene økte sannsynligheten for at bostedsløse med psykiske lidelser også etablerte et rusmisbruk.<sup>95</sup> Bostedsløse med slik såkalt dobbeltdiagnose falt utenfor det etablerte behandlingsapparatet for rus eller psykiatri, og var en gruppe som alle hadde gitt opp.<sup>96</sup> Det ble derfor fremhevet at hospitsene var ”direkte *motvirkende* for rehabilitering (Ulfrstads utheving)”.<sup>97</sup>

Ett annet ankepunkt har vært at tilbud om hospitsplass er en lite hensiktsmessig bruk av det offentliges ressurser. I Oslo varierer prisen for døgnopphold i et enkeltrom på hospits mellom 350 og 400 kroner.<sup>98</sup> For en måneds opphold utgjør dette 10.000-12.000 kroner. Oslo kommune brukte i perioden 1997-2000 i gjennomsnitt over 79 millioner kroner per år for å betale for bostedsløses opphold på hospits.<sup>99</sup> Sosiale Institusjoners Fagforening (SIF) i Norsk Kommuneforbund har anslått at 11 av Oslos største hospitser hadde en merfortjeneste på ca. 17 millioner kroner i 1999 ved å leie ut rom til bostedsløse i stedet for som vanlige boligleieforhold, og at merfortjenesten utgjorde over 30 prosent av hospitsenes totale inntekter.<sup>100</sup> Bruk av hospits som oppholdsform for bostedsløse har også i et videre perspektiv blitt fremhevet som økonomisk lite hensiktsmessig. I undersøkelsen fra 1999 ble det lagt til grunn at opphold på hospits for rusrehabilitererte og behandlede psykiatriske pasienter ”vil i løpet av kort tid kunne bryte ned all verdi av behandlingen”.<sup>101</sup> Hospitsenes motvirkende rehabiliteringseffekt medfører også stor risiko for at midlertidig bostedsløse blir varige bostedsløse, og dermed også til storforbrukere av velferdsytelser.<sup>102</sup> Selv om

---

<sup>93</sup> Ulfrstad 1999 s. 94.

<sup>94</sup> Ulfrstad 1999 s. 94.

<sup>95</sup> Ulfrstad 1999 s. 105.

<sup>96</sup> Ulfrstad 1999 s. 49.

<sup>97</sup> Ulfrstad 1999 s. 94.

<sup>98</sup> Tall fra oversiktsnotat fra Uranienborg sosialsenter 3.9.2001.

<sup>99</sup> Tall oppgitt 13.11. 2001 av Morten Mjelve, sosialtjenestesjef i Oslo kommune.

<sup>100</sup> Se SIF 1999 s. 18-23.

<sup>101</sup> Ulfrstad 1999 s. 12.

<sup>102</sup> Ulfrstad 1999 s. 42 og Hermannsdottir 2002 s. 103-106.



bostedsløshet i særdeleshet er et velferdsproblem for den enkelte, har bostedsløshet således også samfunnsmessige konsekvenser.

Kritikken mot hospitsene har også vært knyttet til at ansatte på enkelte hospitser i Oslo ser ut til å ha kunnet utnytte beboerne upåaktet. En rekke rapporter har beskrevet ansatte som holder orden på hospitset ved hjelp av trusler eller bruk av vold, men også andre straffbare handlinger beskrives, bl.a. personale som bedriver hallikvirksomhet, heleri, salg av narkotika, tyveri fra beboerne eller seksuelt misbruk av disse.<sup>103</sup> En upublisert dom fra Oslo byrett av 3. november 2000 er et grovt eksempel på hva som har forekommet overfor klienter som har fått tildelt midlertidig husvære av sosialtjenesten i Oslo kommune.<sup>104</sup> Den tiltalte var en mann som hadde eid og drevet et hospits med 70 rom. Tiltalte ble dømt til to års ubetinget fengsel for i perioden 1991 til 1998, å ha overtrådt staffeloven § 193 første ledd første straffalternativ, § 194, § 212 første ledd nr. 2, § 228 første ledd, jf. § 232, § 257 og § 317. Retten fant det bevist at tiltalte bl.a. hadde dopet ned tre mannlige beboere og misbrukt dem seksuelt. Flere rapporter har også avdekket økonomiske uregelmessigheter og ulovlige arbeidsforhold.<sup>105</sup> Det har også forekommet at hospitsene har leid ut andre rom enn de kommunene forutsetter at blir brukt, som f.eks. alminnelige leiligheter eller rom i kjellere, uten at sosialtjenesten har kjent til dette.<sup>106</sup> Årsaken til at slike forhold kan gå hen relativt upåaktet over lengre tid skyldes dels bostedsløses avhengighetsforhold til hospitsene, på grunn av manglende alternative oppholdssteder, og bostedsløses manglende tillit til politiet og hjelpeapparatet.<sup>107</sup> Manglende oppfølging og kontroll fra hjelpeapparatet er også fremhevet som en viktig årsak.<sup>108</sup>

---

<sup>103</sup> Oppsøkende tjeneste 1998 s. 11-18, Blinge 1998 s. 5, SIF 1999 s. 30, SIF 2001 s. 12-20, Hermannsdottir 2002 s. 47-57.

<sup>104</sup> Sak nr. 00-00704 M/75. Dommen er gjort tilgjengelig gjennom Erling Folkvord. Det er uklart om dommen er rettskraftig.

<sup>105</sup> Oppsøkende tjeneste 1998 og SIF 1999 s. 10-17.

<sup>106</sup> Se Blinge 1998 s. 4 og SIF 1999 s. 27.

<sup>107</sup> Dette ble fremhevet i dommen fra Oslo byrett, se s. 11 og 14.

<sup>108</sup> SIF 2001 s. 30.

### 2.5.5 Strukturelle forklaringer på bostedsløshet

Det er ikke mulig å peke på én årsak som er avgjørende for hvem og hvor mange som blir bostedsløse. Forskning om bostedsløshet fremhever at dette må forklares ut i fra endringer i en rekke strukturelle forhold, bl.a. i endringer i arbeidsmarkedet, familiestruktur, bosettingsmønster og omstruktureringen av institusjonsomsorgen i helse- og omsorgsvesenet.<sup>109</sup>

En særlig viktig faktor som fremheves er et manglende boligmarked som er tilrettelagt for bostedsløse. For de aller fleste bostedsløse er det ikke aktuelt å kjøpe bolig. De er arbeidsledige, har ingen fast inntekt og kan ikke betjene et lån.<sup>110</sup> De kommer som regel heller ikke i betraktning til offentlige støtteordninger for kjøp av bolig, da ordningene forutsetter en relativt stabil økonomi og inntekt.<sup>111</sup> Bostedsløse har også vanskeligheter med å komme seg inn på det private leiemarkedet, fordi utleieryegrer seg for å leie ut til sosialhjelpsmottakere.<sup>112</sup> Stor mangel på kommunale boliger gjør at få får hjelp på denne måten. I køen av søkere stiller bostedsløse ofte bakerst, særlig bostedsløse med rus- og/eller psykiske problemer og rusrehabiliterte bostedsløse, p.g.a. kommunale krav om at disse bostedsløse har ”manglende dokumenterbar boevne”.<sup>113</sup>

### 2.5.6 Manglende hjelpeapparat med fokus på boligsosiale problemer

Uavhengig av hvilke faktorer som fremheves som forklaring på bostedsløshet, er det en forutsetning for at det offentlige skal kunne iverksette egnede tiltak for bosetting av bostedsløse at det eksisterer et helhetlig hjelpeapparat i form av en tiltakskjede. Med dette menes en koordinert organisering av relevante tiltak og institusjoner, som arbeider ut fra samme strategi. Utforming av et slikt helhetlig hjelpeapparat er også antatt av

---

<sup>109</sup> Dyb 2001 s. 6-7.

<sup>110</sup> Ulfrstad 1999 s. 36 og 92.

<sup>111</sup> Ulfrstad 1999 s. 36 og 92.

<sup>112</sup> Ulfrstad 1999 s. 36 og 92.

<sup>113</sup> Ulfrstad 1999 s. 36-39 og 93. Det dikotomiske begrepsparet ”boevne” og ”manglende boevne”, som henspiller på at individer kan kategoriseres som at disse enten er stand til å bo eller ikke er i stand til dette, er kritisert for å tilslore at det i realiteten ofte vil være et spørsmål om vedkommende i perioder har behov for hjelp, og er således godt egnet til å tildekke det offentliges ansvar for bistand, se Ulfrstad 1999 s. 39 og 95-96, Dyb 2002b s. 30 og Hermannsdottir 2002 s. 74-77.

Komiteen å være en forutsetning for at statenes gjennomføringsplikt av retten til tilfredsstillende bolig i ØSK artikkel 11 første ledd første punktum skal være oppfylt.<sup>114</sup>

Et viktig ankepunkt i den nyere bostedsløshetsforskningens kritikk av tiltakene overfor bostedsløse er at det ikke har eksistert noe helhetlig hjelpeapparat med fokus på bostedsløses boligproblemer og konsekvensene av disse, og at det heller ikke har eksistert noe politisk eller forskningsmessig fokus på særegne boligsosiale problemer de siste 25 årene.<sup>115</sup> Det har riktignok eksistert tilbud under kommunal boligforvaltning, rusomsorg, psykisk helsevern, sosialtjenester og frivillige organisasjoner, som har utført et arbeid som er relevant for bostedsløse, men mange av tilbudene har primært vært rettet mot annen problematikk enn bostedsløshet. Den bostedsløses mangel på, eller tap av, bolig er hovedsakelig blitt forstått som utslag av et dypereliggende problem, som at vedkommende f.eks. har et rusproblem eller er i psykisk ubalanse. Undersøkelser viser imidlertid at årsakssammenhengen i en del tilfeller også kan være direkte motsatt, og boligmangelen, sammen med slike andre problemer, vil i mange tilfeller kunne skape en negativ spiral der problemene gjensidig forsterker hverandre. Fordi fokuset i arbeidet med bostedsløse ofte har vært andre underliggende problemer som rus og psykiatri, har bolig vært ”i beste fall et diffust mål i hjelpeapparatets arbeid”.<sup>116</sup>

Det manglende fokus på boligforholdenes innvirkning på bostedsløses sosiale forhold medfører en risiko for ytterligere marginalisering og svekkede muligheter til sikre effektiv rehabilitering, både i forhold til bostedsløses boligsituasjon og den sosiale situasjon for øvrig.<sup>117</sup> Dette medfører at mange bostedsløse ”«resirkuleres» i hjelpeapparatet i mangelen på målrettet og planmessig arbeid”.<sup>118</sup>

## 2.6 Økt statlig og kommunal satsing

Det økte fokuset på bostedsløshet har medført økt statlig og kommunal satsing på tiltak mot bostedsløshet. I St. meld. nr. 50 (1998-99) Utjamningsmeldinga ga regjeringen en faktisk redegjørelse om bostedsløshets-situasjonen i Norge, som sluttet opp om funnene

---

<sup>114</sup> Se ovenfor i punkt 1.4.3.3.

<sup>115</sup> Ulfrstad 1999 s. 8-13 og 116, Dyb 2001 s. 1 og Ytrehus 2002 s. 123.

<sup>116</sup> Ulfrstad 1999 s. 12.

<sup>117</sup> Ulfrstad 1999 s. 17

<sup>118</sup> Ulfrstad 1999 s. 12.

fra nyere bostedsløshetsforskning.<sup>119</sup> Meldingen la til grunn at bostedsløse ”er ei av dei svakaste gruppene i det norske samfunnet” og at ”*det tidligere er retta for lite merksemd mot bustadproblema som dei bustadlause har* (regjeringens utheving)”.<sup>120</sup> Meldingen oppstilte flere satsningsområder for arbeidet mot bostedsløsheten. Dette omfattet flere kommunale utleieboliger, et differensiert hjelpetilbud, samordning av hjelpetiltakene mot bostedsløshet, bedre oppfølging og forebyggende arbeid, utvikling av modeller for bosetting av bostedsløse m.v.<sup>121</sup>

I 2001 ble målsettingen i St. meld. nr 50 (1998-99) om økt satsing overfor bostedsløse fulgt opp med Prosjekt bostedsløse. Dette er et fireårig samarbeidsprosjekt mellom staten og de fem største kommunene i landet.<sup>122</sup> Målsettingen med prosjektet er å utvikle helhetlige og systematiske strategier for å motvirke og forebygge bostedsløshet, som kan danne grunnlag for en nasjonal strategi rettet mot dette. I St. meld. nr. 31 (2002-2003) Storbymeldingen gis det uttrykk for at kommunenes erfaringer med Prosjekt bostedsløse så langt har vært gode. Dette gjelder særlig i Oslo, hvor kommunens bruk av hospitser har gått betydelig ned.<sup>123</sup> Dette har vært muliggjort ved å starte kommunal drift av flere oppholdssteder. Videre fremgår det av Storbymeldingen at arbeidet med å utvikle en nasjonal strategi mot bostedsløshet har startet. Arbeidet vil omtales nærmere i en stortingsmelding om boligpolitikken, som forventes fremlagt for Stortinget høsten 2003.<sup>124</sup> Storbymeldingen varsler også at det skal gjennomføres en ny nasjonal kartlegging av omfanget av bostedsløshet, samt en studie av bostedsløses oppfølgingsbehov.

I forbindelse med arbeidet med den varslede boligmeldingen, har Boligutvalget avgitt NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken, som omhandler forslag til boligpolitikken for de neste 10 år. Utredningen foreslår en presisering i statens overordnede boligpolitiske målsetting om at alle skal kunne disponere en god og rimelig

---

<sup>119</sup> St. meld. nr. 50 (1998-99) s. 156-157 og 235-236.

<sup>120</sup> St. meld. nr. 50 (1998-99) s. 156 og 258.

<sup>121</sup> St. meld. nr. 50 (1998-99) s. 30-32 og 258-262.

<sup>122</sup> Prosjektet finansieres av Sosialdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, og ansvaret er plassert i Husbanken. De fem kommunene er Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand.

<sup>123</sup> St. meld. nr. 31 (2002-2003) punkt 6.2.2. Antall hospitsbeboere skal ha blitt redusert fra 1000 i 1998 til 263 i 2003, og tilbudet skal ha blitt mer differensiert i forhold til klientgrupper, se artikkelen ”Lae tok knekken på hospits-haiene” av Ola Henmo, Aftenposten 5. juni 2003.

<sup>124</sup> St. meld. nr. 31 (2002-2003) punkt 6.2.2.

bolig i et godt bomiljø, til utgifter som står i rimelig forhold til inntektene. Bakgrunnen for dette er at målsettingen i liten grad reflekterer det boligpolitiske ansvar for særlig vanskeligstilte på boligmarkedet.<sup>125</sup> I tillegg behandler utredningen mer konkrete spørsmål om tiltak rettet mot bostedsløse. Enkelte av spørsmålene som Boligutvalget tok opp, vil bli behandlet senere i oppgaven.

Foruten det allerede omtalte Kvalitetsrundskrivet, har det økte fokuset på bostedsløshet også ført til utforming av rundskriv U-10/2002 Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold. Formålet med rundskrivet er å vise til forebyggende tiltak og virkemidler som kan bidra til at den enkelte kan mestre sin situasjon bedre, slik at antall utkastelser i boligforhold går ned, og at det blir en generell bedring i bo- og livssituasjonen for de mest vanskeligstilte.<sup>126</sup>

Det er også gitt andre statlige politiske føringer som er relevant for oppgavens tema. Disse behandles senere, der det finnes hensiktsmessig.

---

<sup>125</sup> Forslaget lyder: ”Alle skal kunne disponere en god bolig uavhengig av økonomiske, fysiske, helsemessige eller sosiale forutsetninger”, se NOU 2002:2 s. 194.

<sup>126</sup> Rundskriv U-10/2002 s. 5.

### 3 Rettslige utgangspunkter

#### 3.1 Bakgrunnen for lovbestemmelsen

##### 3.1.1 Boligpolitikkenes sosialpolitiske betydning

I sosialtjenestelovens forarbeider ble boliger for vanskeligstilte gitt oppmerksomhet først i Sosiallovutvalgets (forkortet: utvalget) utredning.<sup>127</sup> I mandatet fremgikk det ikke uttrykkelig at utvalget skulle behandle slike problemstillinger, men utvalget hadde som oppgave å vurdere hvilke spørsmål som burde reguleres i ny sosiallov.<sup>128</sup> I utredningen heter det:

”Boligpolitikken er sosialpolitisk viktig, fordi sosiale problemer ofte er av boligmessig art. Det kan være mangel på bolig, for dårlig boligstandard, at boligen ikke passer til den enkeltes behov, eller boligen kan være for dyr.”<sup>129</sup>

En sosialpolitisk tilnærming til folks boligproblemer hadde tidligere vært lite prioritert innenfor rammene av sosiallovgivningen. Utvalget påpekte at boligpolitikken og boligforvaltningen i liten grad var lovregulert, men at det var politisk enighet om at kommunene hadde ansvaret for å tilvise boliger til vanskeligstilte husstander.<sup>130</sup> Utvalget fant at det var behov for å lovfeste det offentliges ansvar for å sikre vanskeligstilte tilfredsstillende bolig i sotjl. §§ 3-4 og 4-5.<sup>131</sup> Under det videre lovforarbeidet ble utvalgets forslag til ordlyden i sotjl. § 4-5 stående uendret, og utvalgets utredning og kommentarer ble i hovedsak gitt tilslutning.

---

<sup>127</sup> NOU 1985:18 s. 106-113.

<sup>128</sup> NOU 1985:18 s. 13.

<sup>129</sup> NOU 1985:18 s. 106.

<sup>130</sup> NOU 1985:18 s. 106. Utvalget henviser til St. meld. nr. 12 (1981-82), se om denne i punkt 2.2.

<sup>131</sup> NOU 1985:18 s. 113.

### 3.1.2 Videreføring av sosialomsorgsloven § 3 nr. 1

Etter sosialomsorgsloven var reglene om det offentliges ansvar for å yte sosialhjelp hjemlet i sosl. § 3 nr. 1. Bestemmelsen fastsatte en rekke former for omsorgsytelser og hjelp til livsopphold for søkere som ”ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold eller til å dra omsorg for seg selv”.

I sosialtjenesteloven er hjelpeformene i sosl. § 3 oppdelt og lovfestet i en rekke lovbestemmelser. I juridisk litteratur vises det som oftest til sotjl. kapittel 5 om økonomisk stønad og sotjl. §§ 4-3, jf. 4-2 om sosiale tjenester, som bestemmelser som viderefører ansvar i sosl. § 3 nr. 1. Det fremgår imidlertid av forarbeidene at også sotjl. § 4-5 er ment å videreføre en form for sosialhjelp som det ble oppfattet at fulgte av sosl. § 3 nr. 1. I utvalgets utredning fremgår dette av følgende uttalelse:

”Det er vanligvis sosialtjenesten som har ansvaret for å skaffe personer midlertidig tak over hodet. Lov om sosial omsorg pålegger kommunen en slik plikt, men ansvarets omfang er uklart (§ 3 nr. 1). Det pålegger ikke kommunen uten videre å skaffe en bolig, men en person/familie vil ha krav på midlertidig ”underbringelse”.

Etter utvalgets mening må kommunen fremdeles ha en slik plikt.”<sup>132</sup>

I senere lovforarbeider ble det også lagt til grunn at bestemmelsen samsvarte med ansvaret som fulgte av sosl. § 3 nr. 1.<sup>133</sup>

Det er et rettskildemessig viktig poeng at sotjl. § 4-5 er ment som en videreføring av et ansvar som tidligere fulgte av sosl. § 3 nr. 1. Dette innebærer i prinsippet at rettskilder knyttet til sosl. § 3 nr. 1 er relevante for klarleggingen av den rettslige karakteren av sotjl. § 4-5 og bestemmelsens nærmere innhold.

På den annen side var innholdet av det offentliges ansvar for anskaffelse av midlertidig husvære uklart etter sosl. § 3 nr. 1. Anskaffelse av midlertidig husvære var ikke blant hjelpeformene som uttrykkelig var nevnt i sosl. § 3 nr. 1. Sosl. § 3 nr. 1 bokstavene b, c og d omhandlet riktignok tiltak hvor opphold på ulike institusjoner kunne være en del av den aktuelle hjelpeformen. I disse var imidlertid oppholdsstedet ikke en løsning på et problem som bestod i mangel på en bolig, men et virkemiddel for å løse andre problemer. I praksis forekom det likevel at anskaffelse av oppholdssteder

---

<sup>132</sup> NOU 1985:18 s. 112.

<sup>133</sup> Se Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 67 og Innst. O. nr. 9 (1991-92) s. 21.

ble oppfattet som en ytelse som var omfattet av sosl. § 3 nr. 1.<sup>134</sup> I juridisk litteratur ble dette vanligvis ikke omtalt. Et unntak i så henseende er Oppedal:

”Noen ganger har ikke søkeren bolig. Sosialkontoret må da dekke utgifter til midlertidige boformer som pensjonat, hotell, hospits eller herberge. Man kan ikke avvise en person som trenger tak over hodet, uten at man kan påvise et konkret alternativ som søkeren kan benytte. Sosialkontoret vil til vanlig ikke ha noen plikt til å skaffe søkeren en varig bolig ... Derimot vil kontoret ha plikt til å skaffe søkeren midlertidig husvære i situasjoner hvor søkeren ikke klarer det selv.”<sup>135</sup>

Anskaffelse av midlertidig husvære var ikke den eneste hjelpeformen som hadde et uklart forhold til sosl. § 3 nr. 1. I juridisk litteratur ble hjemmelen for en rekke ytelser hevdet å være ”høyst klar”.<sup>136</sup> Det var heller ikke en alminnelig oppfatning om at hjemmehjelp var omfattet av bestemmelsen.<sup>137</sup> I Fusa-dommen kom Høyesterett likevel til at hjemmehjelp var omfattet av sosl. § 3 nr. 1.<sup>138</sup>

Uklarhetene i omfanget av det offentliges ansvar for anskaffelse av midlertidig husvære innebærer at rettskildene knyttet til sosl. § 3 nr. 1 i liten grad bidrar til å belyse innholdet av det offentliges ansvar for anskaffelse av midlertidig husvære til hjelpetrengende. For fastsettelsen av bestemmelsens rettslige karakter, har sammenhengen større betydning, da slike spørsmål ble behandlet for andre hjelpeformer som også var omfattet av sosl. § 3 nr. 1.<sup>139</sup>

Uklarhetene i omfanget ble også fremhevet i lovforarbeidene.<sup>140</sup> Når utvalget på denne bakgrunn foreslo å fastsette hjelpeformen i en egen lovbestemmelse, kan dette tolkes som et ønske om å signalisere klarere at sosialtjenesten hadde en slik plikt, og samtidig foreta en presisering av pliktens innhold. Dette var også i tråd med utvalgets mandat om å legge stor vekt på rettssikkerhetsspørsmål.<sup>141</sup>

---

<sup>134</sup> Se Grasmo 1969 s. 28-29 og høringsinstansenes uttalelser i Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 67.

<sup>135</sup> Oppedal 1986 s. 91-92.

<sup>136</sup> Collin-Hansen 1988 s. 253.

<sup>137</sup> Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 54.

<sup>138</sup> Se Rt. 1990 s. 874, s. 885.

<sup>139</sup> Se nedenfor i punkt 3.3.

<sup>140</sup> Se utvalgets uttalelse ovenfor og Ot.prp. nr. 29 (1990-91) s. 67.

<sup>141</sup> Se NOU 1985:18 s. 13.



### 3.1.3 Særbestemmelse i forhold til økonomiske ytelser

Selv om sotjl. § 4-5 ble foreslått og vedtatt, fremgår det av forarbeidene at det var usikkerhet om det var et tilstrekkelig behov for bestemmelsen. I utredningen heter det:

”I praksis løses problemet ofte ved at det betales for opphold i hotell eller pensjonat til det kan finnes en mer permanent løsning. For så vidt kan man si at dette like meget er et spørsmål om økonomisk sosialhjelp i utpregede nødssituasjoner. Det kan derfor reises spørsmål om ikke den generelle bestemmelse i lovutkastets § 5-7 er tilstrekkelig. Utvalget vil likevel foreslå en egen bestemmelse om plikt til å skaffe midlertidig husvære hvor det foreligger et akutt behov, se lovutkastets § 4-5.”<sup>142</sup>

Uttalelsen viser at det i lovforarbeidene ble lagt opp til et ”tosporet” system for dekning av behovet for midlertidig husvære.<sup>143</sup> Plikten til å yte økonomisk stønad ble imidlertid forutsatt å være mer sentrale enn hjelpeplikten etter sotjl. § 4-5. Sotjl. § 4-5 er således ment som en særbestemmelse. Da sotjl. § 4-5 likevel ble foreslått, skyldes nok dette at utvalget skulle legge stor vekt på rettssikkerhetsspørsmål og at utvalget mente hjelpebehovet var så påtrengende at det prinsipielt var behov for en slik bestemmelse.<sup>144</sup>

I proposisjonen ble stønadssystemet endret, og utvalgets forslag til sotjl. § 5-7 om nødhjelp fjernet.<sup>145</sup> Endringen vil ikke ha betydning for innholdet av sotjl. § 4-5.

### 3.1.4 Klarlegging av ansvarsforhold

Et annet forhold som synes å ha hatt betydning for at sotjl. § 4-5 ble foreslått var at utvalget også skulle avklare administrative spørsmål og signalisere tiltak som burde prioriteres.<sup>146</sup> Dette fremgår forutsetningsvis av utvalgets kommentar til en uttalelse fra Politirolleutvalget om bruk av husvillarresten i NOU 1981:36 Politiets rolle i samfunnet:

”Politiet har plikt til å ta imot husville for en natt eller to. Ved de fleste politikamre og politistasjoner finnes det et eget rom for de husville, kalt husvillarrest. Ellers benyttes drukkenskapsarresten. Det er ganske jevnt belegg i

---

<sup>142</sup> NOU 1985:18 s. 112.

<sup>143</sup> Se også Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 67-68.

<sup>144</sup> Se utvalgets uttalelse i NOU 1985:18 s. 71, inntatt nedenfor i punkt 3.3.2.

<sup>145</sup> Se Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 75 og 79.

<sup>146</sup> Se NOU 1985:18 s. 13.

politiets husvillearrester. Dit kommer bl.a. folk som har mistet sine buss/tog hjem, og turister som ikke har penger til eller får plass på hotell etc.

En annen gruppe som ofte søker til politiets husvillearrester er de hjemløse. Som regel er det tale om utbrente alkoholikere som ikke blir tatt imot på herberger og internater. Enkelte av disse tilbringer flere netter pr. uke i husvillearresten.

Utvalget mener at husvillearresten ikke må få tjene som herberge for hjemløse personer. Det må være de sosiale myndigheters ansvar å finne en løsning på dette problemet. Dette ligger klart utenfor politirollen.”<sup>147</sup>

Selv om et klarere skille mellom sosialpolitiske tiltak og kriminalpolitiske tiltak i lang tid hadde vært en politisk målsetting, viser uttalelsen at politiet fortsatt hadde et stort ansvar for hjemløse. Politirolleutvalgets uttalelse om at bostedsløses boligproblemer ikke burde være politiets ansvar, støttet en kamp som politiet hadde kjempet i over 70 år.<sup>148</sup> Bruken av husvillearrester taler dessuten for at sosialtjenestens arbeid med å skaffe hjemløse midlertidig husvære ikke hadde fungert tilfredsstillende under sosialomsorgsloven. Om politirolleutvalgets uttalelse uttalte utvalget:

”Vi er enig i denne konklusjonen, men det bør forutsettes at politiet også i fremtiden kan ta hånd om de som henvender seg med et akutt og midlertidig behov for overnatting.”<sup>149</sup>

Uttalelsen viser at utvalget ønsket et klarere skille mellom politiets og sosialtjenestens oppgaver. Utvalget fant imidlertid ikke grunn til å anbefale nedleggelse av politiets husvillearrester. Det var altså ikke et absolutt skille mellom politiets og sosialtjenestens arbeidsoppgaver som utvalget gikk inn for. Det ligger imidlertid i uttalelsen at husvillearrester etter utvalgets syn burde være en nødløsning, og at bruken derfor burde begrenses mest mulig.

### 3.2 Kommunene som ansvarlig for ytelser etter sotjl. § 4-5

Etter sotjl. § 4-5 er det ”sosialtjenesten” som er ansvarlig for å finne midlertidig husvære til dem som ikke klarer det selv. Begrepet blir brukt som en funksjonsbetegnelse for de organer som har ansvar for oppgaver knyttet til de sosiale ytelsene, men gir i seg selv ikke uttrykk for at ansvaret ligger hos et bestemt

---

<sup>147</sup> NOU 1985:18 s. 113.

<sup>148</sup> Se ovenfor under punkt 2.4.

<sup>149</sup> NOU 1985:18 s. 113.

forvaltningsorgan. Det er imidlertid klart at det er kommunene som har ansvaret for å utføre denne oppgaven, se sotjl. § 2-1 første ledd, jf. sotjl. §§ 2-4 og 2-5.

Sosialtjenesteloven regulerer ikke nærmere hvilket organ i kommunene som er ansvarlig for at oppgavene etter sotjl. § 4-5 blir utført. Det overordnede ansvaret for dette ligger hos kommunestyret, se § 6 første og annen setning i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven, forkortet: koml.). Den konkrete utførelsen av oppgavene er i stor utstrekning delegert til underordnede forvaltningsorganer. Kommunestyret vil imidlertid ha det overordnede ansvaret, selv om oppgavene delegeres.<sup>150</sup>

### 3.3 Hjelpeformens rettslige karakter

#### 3.3.1 Plikt til å hjelpe

Den alminnelige hovedregel i norsk rett er at kommunene er egne rettssubjekter med autonom kompetanse til å forvalte de ressursene som står til deres rådighet.<sup>151</sup>

Kommunene har således kompetanse til bl.a. å treffe ensidige vedtak som forplikter kommunen til f.eks. å skaffe folk boliger og samtidig etablerer tilsvarende rettigheter for borgerne. Kommunene kan i utgangspunktet bestemme fritt om, og i hvilke tilfeller, denne kompetansen skal benyttes.<sup>152</sup>

Etter sotjl. § 4-5 har kommunene ikke bare har en rett, men også en plikt til å finne midlertidig husvære til dem som ikke klarer det selv. Dette følger av at formuleringen om at kommunen ”er forpliktet til” å yte slik hjelp er nedfelt i lovs form. Legalitetsprinsippet krever at statlige myndigheter må ha hjemmel i lov for å etablere plikter for kommunene.<sup>153</sup>

#### 3.3.2 Individuell rett til hjelp

I tillegg til at sotjl. § 4-5 fastsetter en plikt for kommunen til å finne midlertidig husvære, oppstiller bestemmelsen en motsvarende rett for en eller flere andre. Dette

---

<sup>150</sup> Se Eckhoff og Smith 1997 s. 196.

<sup>151</sup> Se Bernt 2002 s. 61 flg., særlig s. 74-83.

<sup>152</sup> Se Bernt 2002 s. 84 flg.

<sup>153</sup> Se Bernt 2002 s. 90.

fremgår ikke av bestemmelsens ordlyd, som kun uttrykker at kommunene er pålagt en rettslig forpliktelse. Det er imidlertid antatt i alminnelig rettsteori at en rettslig plikt for noen er ensbetydende med at en eller flere andre har tilsvarende rettigheter.<sup>154</sup>

Det kan reises spørsmål om lovbestemmelsen oppstiller et rettsforhold mellom kommunen og den enkelte som kommunens plikt gjelder ovenfor. Det motsatte vil være tilfelle dersom manglende oppfyllelse utgjør et kommunalt rettsbrudd overfor staten, men ikke overfor den ytelsen er ment å hjelpe.

Det er ikke uvanlig at lovbestemmelser som fastsetter plikter for forvaltningen skal tolkes som at de også oppstiller individuelle rettigheter. Fra helse retten kan det vises til § 3-1 første ledd i lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven) og § 7 i lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven), begge om øyeblikkelig hjelp. Bestemmelsene er formulert som pliktbestemmelser for helsearbeidere og helseinstitusjoner, men skal tolkes slik at de også oppstiller individuelle rettigheter.<sup>155</sup>

I fattiglovgivningens tid ble individenes rett til sosialhjelp ikke gitt særlig prioritet.<sup>156</sup> Under sosialomsorgsloven fikk rettighetstenkningen større plass i sosialretten. Selv om sosl. § 3 nr. 1 kun fastsatte at sosialhjelp ”ytes” av kommunene, ble bestemmelsen tolket som at den oppstilte tilsvarende individuelle rettigheter.<sup>157</sup> Det største gjennombruddet for rettighetstenkningen i sosialretten var imidlertid Fusadommen. For førstvoterende var det ”ikke tvilsomt at Kari Austestad i utgangspunktet hadde rett til sosialhjelp etter sosialomsorgsloven § 3 nr. 1”.<sup>158</sup>

I sosialtjenesteloven fremgår det klart av ordlyden i noen bestemmelser at det oppstilles individuelle rettigheter. F.eks. fastsetter sotjl. §§ 4-3, 4-4, og 5-1 at klienter som oppfyller lovens vilkår ”har krav på” eller ”kan kreve” nærmere bestemte tiltak. Denne formuleringsmåten gjennomføres imidlertid ikke kategorisk, se f.eks. sotjl. § 4-1 om opplysning, råd og veiledning, som fastsetter forpliktelser for forvaltningen og som samtidig fortolkes som å oppstille individuelle rettigheter.<sup>159</sup> Formuleringen av sotjl. §

---

<sup>154</sup> Se Eckhoff og Sundby 1991 s. 79-80.

<sup>155</sup> Kjønsstad og Syse 2001 s. 190-191.

<sup>156</sup> Se Andenæs 1992 s. 99-114 og Kjønsstad 1990a s. 65.

<sup>157</sup> Se Collin-Hansen 1988 s. 246, Kjønsstad 1990a s. 65-69, Boe 1991 s. 327 og Andenæs 1992 s. 121.

<sup>158</sup> Rt. 1990 s. 874, på s. 888.

<sup>159</sup> Kjønsstad og Syse 2001 s. 151.

4-5 som en pliktbestemmelse er således ikke avgjørende for om bestemmelsen skal tolkes som at den etablerer slike rettigheter.

I sosiallovutvalgets utredning fremgår det uttrykkelig at utvalget hadde til hensikt med lovforslaget å fastsette en hjelpeform som kommunene skulle ha plikt til å yte, og som klientene samtidig kunne ha ”krav på”.<sup>160</sup> Som en del av formålet med å bedre sosialklientenes rettssikkerhet, drøftet utvalget også på generelt grunnlag behovet for å oppstille rettighetsposisjoner i sosiallovgivningen.<sup>161</sup> Selv om utvalget fant grunn til å være tilbakeholden med å oppstille individuelle rettigheter til sosiale tjenester, særlig for ytelser i annet enn penger, foreslo utvalget rettighetsfesting i enkelte tilfeller. Dette gjaldt sotjl. § 4-3 om tiltak for den som ikke kan dra omsorg for seg selv, sotjl. § 4-4 om adgang til å kreve vedtak om avlastningstiltak, og sotjl. § 4-5 om midlertidig husvære.<sup>162</sup> Forslagene ble begrunnet slik:

”Når utvalget i disse bestemmelser har funnet å burde gi den enkelte et krav (eller sosialtjenesten en bestemt forpliktelse) er det fordi bestemmelsene gjelder mer konkrete og særlig vanskelige situasjoner hvor hjelpebehovet er særlig påtrengende og hvor det også i prinsippet er klart hvilke innsatser som bør settes inn.”<sup>163</sup>

I senere lovforarbeider ble spørsmålet om bestemmelsens rettslige betydning for individene ikke drøftet nærmere. Dette kan ikke tolkes som at utvalgets uttalelser ble fraveket. Hensikten med sotjl. § 4-5 var å lovfeste et ansvar som tidligere fulgte av sosl. § 3 nr. 1, og denne bestemmelsen ble tolket som at den oppstilte individuelle rettigheter. Forarbeider og forhistorien til sotjl. § 4-5 taler således for at bestemmelsen oppstiller individuelle rettigheter.

I den grad sotjl. § 4-5 har vært omtalt i juridisk teori, har det blitt lagt til grunn at bestemmelsen oppstiller rettigheter for den enkelte.<sup>164</sup> Denne rettsoppfatningen har også Sosialdepartementet gitt uttrykk for:

---

<sup>160</sup> NOU 1985:18 s. 112, se ovenfor under punkt 3.1.

<sup>161</sup> NOU 1985:18 s. 70-71.

<sup>162</sup> NOU 1985:18 s. 70-71.

<sup>163</sup> NOU 1985:18 s. 71.

<sup>164</sup> Se Andenæs 1997 s. 148, Kittelsen og Syse 1997 s. 264 og Kjønsstad 2000 s. 48.

”Kapitlet inneholder dels en lovfesting av hvilke sosiale tjenester kommunen skal ha (§§ 4-1 og 4-2), dels bestemmelser om når en person har krav på sosiale tjenester (§§ 4-1, 4-3 og 4-5)”.<sup>165</sup>

Etter dette er det klart at sotjl. § 4-5 oppstiller et rettsforhold mellom kommunene og den enkelte søker som kommunene har plikt til å finne midlertidig husvære til.

### 3.3.3 Resultatforpliktelse

Et annet spørsmål som kan reises er om det kan stilles krav til at de handlinger og tiltak som kommunene skal iverksette, faktisk må medføre et bestemt resultat. Dette kan formuleres som et spørsmål om sotjl. § 4-5 hjemler en resultatforpliktelse eller en omsorgsforpliktelse. Mens en omsorgsforpliktelse kun innebærer at et pliktsubjekt skal handle på en nærmere definert måte, medfører en resultatforpliktelse at pliktsubjektet må sikre et bestemt resultat for å oppfylle plikten.

Et klart utgangspunkt er at bestemmelsen forplikter kommunene til å utføre visse handlinger overfor søkere som har rett til midlertidig husvære, og at disse tiltakene må ha som formål å finne et midlertidig husvære for søkeren. Dette følger av at kommunene må ”finne midlertidig husvære” til søkere som har rett til slik hjelp. Kommunene kan m.a.o. ikke rettmessig oppfylle plikten i sotjl. § 4-5 ved å forholde seg passive i slike situasjoner.

Det synes også å være klart at sotjl. § 4-5 hjemler en resultatforpliktelse. Dette følger som en nødvendig forutsetning av at kommunene har plikt til å ”finne” et husvære for en søker. Oppfyllelse av denne plikten innebærer nødvendigvis at kommunene må ha funnet et slikt husvære.

### 3.3.4 Ressursubetinget hjelpeplikt

I velferdsrettslig teori inndeles individuelle rettigheter i ulike rettighetskategorier. Ytterpunktene omtales gjerne som ”rettskrav på en bestemt ytelse” på den ene siden og ”rett til å delta i en konkurranse om knappe ressurser” på den andre.<sup>166</sup> I realiteten er dette et spørsmål om kommunenes plikt gjelder uavhengig av tilgjengelige ressurser. For at klienter skal ha ”rettskrav” på midlertidig husvære, må kommunenes plikt være

---

<sup>165</sup> Rundskriv I-1/93 s. 104.

ubetinget av tilgjengelige ressurser.<sup>167</sup> Dersom plikten i sotjl. § 4-5 er betinget av tilgjengelige ressurser, er tilsvarende individuelle rettigheter etter bestemmelsen en ”rett til å konkurrere om knappe ressurser”. Det kan derfor reises spørsmål om hvilken kategori retten til midlertidig husvære skal plasseres i.

I juridisk litteratur har det vært uenighet om hvordan retten til midlertidig husvære i sotjl. § 4-5 skal karakteriseres. Noen hevder at sotjl. § 4-5 oppstiller en rettighet av karakteren ”rettskrav på en bestemt ytelse”.<sup>168</sup> Kjønstad ser imidlertid ut til å være av en annen oppfatning:

”De viktigste rettighetsbestemmelsene i lov om sosiale tjenester er §§ 4-3 og 5-1. Ellers gir loven bare rett til å konkurrere om knappe ressurser. Det gjelder generelle forebyggende tiltak (§ 3-1), boliger for vanskeligstilte (§ 3-4), omsorgslønn (§ 4-2 bokstav e), *midlertidig husvære* (§ 4-5) (min utheving), økonomiske stønader i særlige tilfeller (§ 5-2), hjelpetiltak overfor rusmiddelmisbrukere (§ 6-1) og plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester (kapittel 7).”<sup>169</sup>

Liknende synspunkt ser Bernt ut til å ha inntatt:

”Sosialtjenesteloven inneholder to bestemmelser om rett for den enkelte til sosialhjelp, den ene om praktisk hjelp og institusjonsplass, den andre om økonomisk stønad. Begge disse innebærer direkte rettslige forpliktelser for kommunen. Kommunens sosialtjeneste må gi den hjelp som er nødvendig, og kan ikke vise til at det ikke er bevilget tilstrekkelige midler til formålet.”<sup>170</sup>

Retten til midlertidig husvære omhandles ikke i uttalelsen, noe som kan tale for at Bernt, på lik linje med Kjønstad, ser ut til å mene at sotjl. § 4-5 ikke oppstiller like sterke individuelle rettigheter som retten til sosiale tjenester i sotjl. § 4-3 og retten til økonomisk stønad i sotjl. § 5-1. Verken Kjønstad eller Bernt gir nærmere begrunnelse for synspunktet.

---

<sup>166</sup> Se Kjønstad og Syse 2001 s. 90-96.

<sup>167</sup> Ved at begrepene rettighet og rettskrav i velferdsretten ofte forbeholdes slike rettsforhold, benyttes en snevrere definisjon enn hva som gjøres i alminnelig rettsteori, se ovenfor i punkt 3.3.2. I det følgende benyttes begrepene slik det er vanlig i velferdsrettslig teori.

<sup>168</sup> Andenæs 1997 s. 148, Kittelsen og Syse 1997 s. 264 og Eckhoff og Smith 1997 s. 358.

<sup>169</sup> Kjønstad 2000 s. 48.

<sup>170</sup> Bernt 2002 s. 643.

Slik ordlyden i sotjl. § 4-5 er formulert, er det ut fra en alminnelig språklig forståelse ingen holdepunkter for at sosialtjenestens hjelpeplikt er ressursbetinget, eller at bestemmelsen oppstiller rettigheter av en mindre kategorisk form enn det sotjl. §§ 4-3 og 5-1 gjør. Den eneste situasjonsbetingelsen bestemmelsen forutsetter oppfylt er at vedkommende person ”ikke klarer det selv”. Det er vanskelig å se at det i dette ligger en betingelse om at det må foreligge tilgjengelige ressurser.

Sosialtjenestelovens forarbeider, og bestemmelsens forhistorie, taler også for at sotjl. § 4-5 har samme rettighetskarakter som sotjl. §§ 4-3 og 5-1. Som vist ovenfor i punkt 3.3.2 behandlet utvalget spørsmålet om lovfesting av rettigheter på generelt grunnlag, og alle rettighetsbestemmelsene som ble foreslått skulle gi ”den enkelte et krav (eller sosialtjenesten en bestemt forpliktelse)”.<sup>171</sup> Dessuten var hensikten med sotjl. § 4-5, på samme måte som for økonomisk stønad etter sotjl. § 5-1 og omsorgsyntelser etter sotjl. § 4-3, å videreføre et rettslig ansvar som tidligere fulgte av sosl. § 3 nr. 1. Det har derfor formodningen mot seg at bestemmelsen har en annen rettighetskarakter enn sotjl. §§ 4-3 og 5-1, når dette ikke ble kommentert i forarbeidene.

Uttalelser i forhandlingene i Odelstinget under lovforarbeidet taler også for at sotjl. § 4-5 oppstiller en ressursubetinget hjelpeplikt. På bakgrunn av et forslag fra Høyre om å begrense sosialtjenestens generelle medvirkningsplikt for anskaffelse av boliger etter sotjl. § 3-4, ble det under debatten fra Marie Lovise Widnes (SV) rettet spørsmål til saksordfører Thea Knutzen (H) om hvorfor sosialtjenesten ikke skulle ha plikt til å skaffe boliger til personer som ikke klarer dette selv, dersom disse har usynlige handikap, som f.eks. psykiske lidelser.<sup>172</sup> Saksordføreren svarte følgende på dette:

”Jeg vil peke på at selv om vi vil redusere § 3-4 ved å ta bort den generelle medvirkningsplikten for sosialtjenesten til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, som det heter, vil vi beholde den for dem som på grunn av alder, funksjonshemning eller av andre årsaker trenger slik hjelp. I tillegg har lovforslaget også en annen paragraf som representanten Widnes sikkert husker, nemlig § 4-5, hvor sosialtjenestens *ubetingede plikt* (min utheving) blir formulert slik:...”<sup>173</sup>

---

<sup>171</sup> NOU 1985:18 s. 71.

<sup>172</sup> Tidend O. 1991-92 nr. 4 s. 53.

<sup>173</sup> Tidend O. 1991-92 nr. 4 s. 53. Dette var for øvrig den eneste uttalelsen under debatten i Odelstinget som direkte gjaldt sotjl. § 4-5.



Etter sitatet gjentas ordlyden i sotjl. § 4-5 i den form bestemmelsen har i dag. Uttalelsen er ikke helt presis, da det gjelder visse betingelser for at hjelpeplikten etter sotjl. § 4-5 skal komme til anvendelse.<sup>174</sup> Uttalelsen taler imidlertid klart imot at sotjl. § 4-5 kun oppstiller en rett til å delta i en konkurranse om knappe ressurser.

Det er grunn til å vise forsiktighet med å tillegge uttalelser fra enkeltpersoner i debatter i Odelsting og Lagting stor betydning. Slike uttalelser kan avgis fra personer som i mindre grad har satt seg inn i saken, enn f.eks. det utvalg eller departement som har utarbeidet et lovforslag. Et viktig argument for å tillegge uttalelser i forarbeider betydning er at dette kan bidra til å ivareta demokratiske hensyn.<sup>175</sup> Uttalelser fra enkeltpersoner i debatter i Odelsting og Lagting kan ofte bare tillegges den enkelte representants synspunkt, og vil således ikke i seg selv være egnet til å ivareta slike hensyn. Uttalelsen føyer seg imidlertid inn i et større rettskildebilde som taler for at hjelpeplikten i sotjl. § 4-5 er ubetinget med hensyn til kommunenes ressurstilgang. Det er derfor ikke like store betenkeligheter ved å tillegge uttalelsen betydning.

Sosialdepartementet ser også ut til å legge til grunn at sotjl. § 4-5, som sotjl. §§ 5-1 og 4-3, er en "rettskravsbestemmelse". Dette følger av at bestemmelsen i følge sosialtjenestelovens hoveddrundskriv oppstiller "krav" på sosialhjelp, og at sotjl. § 4-5 behandles sammen med sotjl. §§ 4-3 og 5-1 som rettslig sett likestilte bestemmelser.<sup>176</sup>

Etter dette må det legges til grunn at sotjl. § 4-5 hjemler en ressursubetinget hjelpeplikt, og et tilsvarende ressursubetinget rettskrav på sosialhjelp. I dette ligger at kommunene må stille nødvendige ressurser til rådighet, slik at hjelpeplikten skal kunne oppfylles rettmessig. Et annet spørsmål er hvilke krav som stilles til resultatet som kommunene skal oppnå, m.a.o. hva søkere som har rett til hjelp etter bestemmelsen har rettskrav på. Dette kan være vanskelig å fastsette, men kan ikke frata sotjl. § 4-5 karakteren av å være en "rettighet" i snever forstand.

### 3.3.5 Rett til bestemt hjelpeform

Etter fattiglovgivningen hadde de kommunale myndigheter stor frihet til å bestemme hvordan hjelpen skulle gis. Dette gikk på bekostning av søkerens rettsstilling, da søkere

---

<sup>174</sup> Se nedenfor i kapittel 4.

<sup>175</sup> Se Eckhoff og Helgesen 1997 s. 71.

<sup>176</sup> Se uttalelsen ovenfor i punkt 3.3.2.

som hadde rett til sosialhjelp, ikke samtidig hadde krav på en bestemt hjelpeform eller på hjelp i et bestemt omfang. I sosialomsorgsloven ble disse prinsippene videreført.<sup>177</sup> Rettsoppfatningen ble også lagt til grunn av Høyesterett i Fusa-dommen, hvor førstvoterende uttalte at sosl. § 3 nr. 1 ikke ga noe ”rettskrav på bestemte former for sosialhjelp”, og at spørsmålet om hvilke ytelser som skulle gis berodde på et forvaltningsskjønn.<sup>178</sup> Retten til sosialhjelp etter sosl. § 3 nr. 1 var derfor ”en rett av et svært ubestemt innhold”.<sup>179</sup>

I sosialtjenesteloven er prinsippene fra tidligere sosiallovgivning videreført for omsorgsytelsene. Rettskrav etter sotjl. § 4-3 er riktignok presisert til å gjelde ytelsene etter sotjl. § 4-2. Innenfor rammene som bestemmelsen setter, er likevel utgangspunktet at det er overlatt til kommunenes frie skjønn å utforme et hjelpetilbud til søkere som har rett til dette, både når det gjelder valg av hjelpeform og tilbudets nærmere innhold.<sup>180</sup>

Sosialtjenestelovens forarbeider viser at hensikten med sotjl. § 4-5 var å lovfeste rettsstillingen slik den ble oppfattet å være etter sosl. § 3 nr. 1.<sup>181</sup> Retten til midlertidig husvære i sotjl. § 4-5 har likevel fått et mer bestemt rettighetspreg, ved at lovbestemmelsen oppstiller kun én hjelpeform, nemlig ”å finne midlertidig husvære”. Kommunene kan altså ikke rettmessig oppfylle plikten i sotjl. § 4-5 ved å utforme et annet hjelpetilbud til ”dem som ikke klarer det selv”. Fastsettelsen av hjelpeplikten i en egen lovbestemmelse må derfor anses å ha endret rettsstillingen noe, ved at rammene for skjønnsutøvelsen har blitt klarere og snevrere.

### 3.3.6 Rett av ubestemt innhold

Selv om sosialtjenestens plikt til å skaffe midlertidig husvære har fått et klarere uttrykk i sosialtjenesteloven enn tidligere, og dermed også større rettighetspreg, har rettskravet fortsatt et ubestemt innhold. Bestemmelsen inneholder vage uttrykk. Forarbeidene viser at de vage formuleringene i loven er foretatt for å ivareta bl.a. muligheten for å oppnå behovstilpassede løsninger og hensynet til det kommunale selvstyre.<sup>182</sup> Det beror

---

<sup>177</sup> Se Ot. prp. nr. 56 (1962-63) s. 52.

<sup>178</sup> Rt. 1990 s. 874, på s. 888.

<sup>179</sup> Rt. 1990 s. 874, på s. 887.

<sup>180</sup> Se Kjønstad og Syse 2001 s. 159.

<sup>181</sup> Se punkt 3.1.

<sup>182</sup> NOU 1985:18 s. 47 og Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 15 -16.

således i stor grad på sosialtjenestens skjønn hvordan hjelpetilbudet nærmere skal utformes. Dette går på bekostning av hensynet til klientenes rettssikkerhet, og stiller ”den enkelte ikke sterkt vis à vis sosialtjenesten”.<sup>183</sup> Sosialtjenestens diskresjonære kompetanse er likevel ikke ubegrenset. Hvilke skranker sosialtjenestens diskresjonære kompetanse må holde seg innenfor, behandles nedenfor i kapittel 5.

---

<sup>183</sup> Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 71.

## 4 Vilkårene for at hjelpeplikten inntre

### 4.1 Innledning

Fremstillingen ovenfor viser at sotjl. § 4-5 oppstiller et rettskrav på midlertidig husvære for en nærmere bestemt personkrets. I det følgende skal betingelsene for et rettskrav etter sotjl. § 4-5 behandles nærmere.

I tillegg til de krav som stilles etter sotjl. § 4-5, gjelder bestemmelsen kun for personer som oppholder seg i Norge, jf. sotjl. § 1-2 første ledd første punktum. Videre er den enkelte kommune i utgangspunktet kun forpliktet til å hjelpe personer som ”oppholder seg i kommunen”, jf. sotjl. § 10-1. Utenlandske statsborgere kan i utgangspunktet også ha rett til midlertidig husvære.<sup>184</sup> Bestemmelser i forskrift 4. desember 1992 nr. 915 til lov om sosiale tjenester m.v. (forkortet: sosialtjenestelovforskriften), gitt i medhold av sotjl. § 1-2 første ledd annen punktum, begrenser imidlertid lovens anvendelse for enkelte grupper av utenlandske statsborgere. Betydningen av begrensningene i forhold til sotjl. § 4-5 behandles ikke nærmere i det følgende.

### 4.2 Vurderingstemaet

Et grunnleggende prinsipp i sosiallovgivingen er at sosialhjelpen skal være en subsidær ytelse. Med dette menes at det primære ansvaret for å realisere individenes behov ligger hos individene selv, ikke hos det offentlige. Sosialhjelp skal være sikkerhetsnettet for den enkelte når vedkommende ikke klarer å sørge for sine egne grunnleggende behov, enten på egen hånd eller ved hjelp av andre offentlige ordninger. Dette prinsippet gjelder også i forbindelse med sotjl. § 4-5, jf. formuleringen ”dem som ikke klarer det selv”.

Sotjl. § 4-5 omfatter personer som ikke klarer å finne et ”husvære” selv. Lovens ordlyd kan ikke tolkes antitetisk, som at det kun er et ”midlertidig husvære” som

---

<sup>184</sup> Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 156.

klientene må være forhindret fra å kunne utnytte. Dette følger av at formålet med bestemmelsen er å dekke et behov for husvære for klienter som ikke klarer dette selv.

Formuleringen ”ikke klarer” forutsetter en vurdering av klientenes fremtidige muligheter, og gir således ikke grunnlag for en tilbakeskuende vurdering. Det er derfor ikke relevant om en klient selvforskyldt har kommet i en situasjon hvor vedkommende har behov for hjelp, eller om klienten har hatt behov for hjelp over lengre tid. Både klienter som nylig har mistet muligheten til å oppholde seg i et husvære, og klienter som har manglet husvære i en lengre periode, kan ha krav på hjelp etter sotjl. § 4-5.

Sotjl. § 4-5 oppstiller ikke et generelt krav om at klientene må ha gjort et aktivt forsøk på å skaffe seg et husvære. I praksis vil flere forhold kunne være av stor betydning for om klientene ”ikke klarer” å finne et husvære selv. Dette vil kunne være knyttet til strukturelle samfunnsmessige forhold, tidspress, klientenes forutsetninger for å overvinne faktiske problemer m.v. Dersom det er på det rene at en klient på bakgrunn av individuelle eller objektive forhold ikke har reelle muligheter til å skaffe seg et husvære, taler ordlyden for at vedkommende omfattes av bestemmelsen.

En slik tolkning støttes også av bestemmelsens forarbeider. Under sosialkomiteens behandling av lovforslaget la komiteens mindretall, Fremskrittspartiet, frem et alternativt forslag til ordlyden i sotjl. § 4-5. Forslaget inneholdt et vilkår om at klientene ”aktivt har forsøkt” å skaffe seg husvære på egen hånd.<sup>185</sup> Motivene for den alternative ordlyden fremgår ikke direkte i sammenheng med forslaget, men det fremgår av innstillingen at FrP sine medlemmer i større grad enn de øvrige partirepresentantene vektla ”den enkeltes ansvar for å skape sin egen økonomiske og sosiale trygghet”.<sup>186</sup> I Odelstinget ble forslaget forkastet med 71 mot 12 stemmer.<sup>187</sup>

Hvorvidt en klient omfattes av sotjl. § 4-5 må etter dette fastsettes på bakgrunn av en vurdering av klientens reelle muligheter til å skaffe seg et husvære i nærmeste fremtid. Hvor nærstående denne faren må være, synes noe uklart. Det må imidlertid antas at hjelpeplikten normalt vil inntre dersom det er fare for at klienten ikke har tilgang til et husvære ved førstkommende natt.

---

<sup>185</sup> Forslagets ordlyd lød i sin helhet: ”Sosialtjenesten er forpliktet til å finansiere og fremskaffe midlertidig husvære for dem som aktivt har forsøkt, men som ikke klarer det selv.”, se Innst. O. nr. 9 (1991-92) s. 21.

<sup>186</sup> Innst. O. nr. 9 (1991-92) s. 3.

<sup>187</sup> Tidend O. 1991-92 nr. 4 s. 98.

### 4.3 Noen typetilfeller

De øvrige relevante uttalelsene i lovforarbeidene synes heller ikke å legge avgjørende vekt på klientenes innsats ved angivelsen av hvem bestemmelsen omfatter. I utvalgets utredning ble bestemmelsen angitt å skulle gjelde for personer som hadde ”et akutt behov for tak over hodet som må løses umiddelbart ved at vedkommende skaffes midlertidig oppholdssted”.<sup>188</sup> Proposisjonen fremhevet at hjelpeplikten skulle gjelde ”når en person eller familie er i en akutt nødsituasjon” eller ”i nødsituasjoner” og for personer som var ”husløse”.<sup>189</sup>

Denne vektleggingen av klientenes situasjon, fremfor deres innsats, er senere fulgt opp av Sosialdepartementet. I rundskriv I-1/93 legges det til grunn at hjelpeplikten inntreffer ”når en person eller familie er i en akutt nødsituasjon”.<sup>190</sup> Videre fremhever Kvalitetsrundskrivet at hjelpeplikten inntreffer ”i akutte situasjoner, for eksempel ved brann, utkastelse, [eller] familiebrudd”.<sup>191</sup> Tilsvarende synes å være lagt til grunn på kommunalt plan. I Kvalitetssaken fremgår det f.eks. at Oslo kommune finner midlertidig husvære til den som er ”akutt bostedsløs”.<sup>192</sup>

Uttalelsene gir en viss veiledning for at bestemmelsen særlig vil kunne gjelde for personer som har mistet sine hjem som følge av ulykkesliknende tilfeller, og for personer som har vært uten fast bopel over en lengre periode. Sotjl. § 4-5 vil imidlertid ikke nødvendigvis komme til anvendelse, selv om en klient nylig har blitt utsatt for en husbrann e.l. Dersom klienten likevel er i stand til å klare å skaffe seg et husvære selv, vil vedkommende falle utenfor personkretsen i sotjl. § 4-5. Uttalelsene i lovforarbeidene og Sosialdepartementets rundskriv taler imidlertid for at sosialtjenesten i slike tilfeller ikke bør stille strenge krav til klientenes aktive innsats med hensyn til å forsøke å skaffe seg et husvære.

---

<sup>188</sup> NOU 1985:18 s. 109. Se også uttalelsen i NOU 1985:18 s. 112, inntatt ovenfor i punkt 3.1.

<sup>189</sup> Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 67.

<sup>190</sup> Rundskriv I-1/93 s. 113.

<sup>191</sup> Rundskriv U-5/2003 s. 1.

<sup>192</sup> Se uttalelsen inntatt nedenfor i punkt 5.1.

#### 4.4 Nærmere om hvilke oppholdsmuligheter klientene må utnytte

Vilkåret om at klientene ikke skal ha andre muligheter som kan gjøres gjeldende forutsetter en vurdering av hvilke problemer knyttet til anskaffelse av et oppholdssted den enkelte selv må takle, og hvilke problemer den enkelte skal ha hjelp til å overvinne eller unngå. Det reiser seg vanskelige spørsmål i tilknytning til hvor langt sosialtjenesten kan gå i å kreve at klientene benytter andre oppholdsmuligheter.

Lovforarbeidene gir begrenset veiledning. Dette må derfor avgjøres ut fra en tolkning av lovens ordlyd, sosialtjenestelovens overordnede hensyn og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om bl.a. saklighet og forholdsmessighet. Da slike rettskilder er innholdsmessig vage er det utilfredsstillende at Sosialdepartementet ikke har kommentert slike spørsmål i Kvalitetsrundskrivet. I det følgende skal noen av de rettslige spørsmål som kan oppstå behandles nærmere.

##### 4.4.1 Begrepet "husvære"

Dersom klientenes reelle oppholdsmuligheter ikke er et "husvære", vil sosialtjenestens hjelpeplikt etter sotjl. § 4-5 kunne inntre. Det er derfor av betydning å klarlegge hva som ligger i begrepet.

Ut fra en alminnelig språklig forståelse følger det at kjernen av begrepet "husvære" er et oppholdssted i et hus. Det følger også av en alminnelig språklig forståelse at det stilles visse bygningsmessige minstekrav til oppholdsstedet. Ubebygde arealer faller således utenfor lovens ordlyd.

Det må videre kunne anses som en rimelig fortolkning av begrepet at oppholdsstedet skal være en form for bygning med vegger og tak. En slik språklig forståelse av ordlyden støttes også av at forarbeidene til loven benytter formuleringen "tak over hodet" for å beskrive bestemmelsens innhold.<sup>193</sup> Etter dette vil f.eks. presenninger og telt ikke utgjøre et "husvære".

Ut fra en alminnelig språklig forståelse av begrepet "husvære" er det ut over dette vanskelig å fastsette det nærmere innholdet av de ytre rammene for begrepets omfang. Det kan være nærliggende å innfortolke i bestemmelsens ordlyd et krav om at oppholdsstedene må ha varig tilknytning til en fast eiendom, slik at f.eks.

---

<sup>193</sup> NOU 1985:18 s. 112 og Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 67.

campingvogner, husbåter og brakker ikke skal anses som ”husvære”. Ut fra en alminnelig språkbruk er det nok likevel uklart om et slikt krav kan innfortolkes.

Under sosialomsorgsloven ble det brukt oppholdssteder som ikke hadde varig tilknytning til fast eiendom. I Oslo kommune ble f.eks. husbåter brukt for å dekke bostedsløses behov for et oppholdssted.<sup>194</sup> Ettersom sotjl. § 4-5 hadde til hensikt å videreføre rettstilstanden slik den ble ansett å følge av sosl. § 3 nr. 1, taler lovens forhistorie mot å innfortolke et generelt krav om varig tilknytning til fast eiendom i begrepet ”husvære”.<sup>195</sup>

Husbåter, campingvogner, brakker o.l. som ikke har varig tilknytning til fast eiendom, skiller seg ut fra vanlige boformer. Etter sotjl. § 1-1 bokstav b skal loven ”bidra til at den enkelte får mulighet ... til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre”. Bestemmelsen gir uttrykk for en målsetting om at den enkelte skal kunne delta i samfunnslivet, på linje med folk flest. Dette taler for at sosialtjenesten ikke vil kunne kreve at klientene benytter slike oppholdssteder i lang tid, dersom dette er så stigmatiserende at hensynet til klientenes sosialisering muligheter forverres.

Etter dette må det konkluderes med at begrepet ”husvære” i liten grad stiller krav til oppholdsstedets bygningsmessig utforming. En rekke oppholdsmuligheter vil derfor kunne regnes som et ”husvære”. Sosialtjenesten kan imidlertid ikke kreve at klientene lever på gaten, eller benytter telt, presenninger o.l. som ikke har tak og vegger. Videre vil sosialtjenesten etter sotjl. § 1-1 kunne være forhindret fra å kunne kreve at husbåter, campingvogner, brakker o.l. benyttes.

#### 4.4.2 Oppholdssteder som klientene ikke har bruksrett til

Ofte kan årsaken til at en klient ikke klarer å finne husvære på egen hånd være at klienten ikke selv eier en bolig, og at klienten i tillegg er uønsket som leietaker p.g.a. status som sosialklient, rusmisbruker e.l. I den grad klientene ikke har bruksrett til et bestemt oppholdssted vil klientene rettslig sett ikke ha mulighet til å dekke sine materielle behov på egen hånd. Selv om det ikke uttrykkelig fremgår av ordlyden i sotjl. § 4-5, må bestemmelsen tolkes som at hjelpeplikten inntreffer dersom klientene ikke kan skaffe seg bruksrett til et husvære. Et krav om at en klient rettsstridig må benytte et

---

<sup>194</sup> I 1969 hadde Oslo Indremisjon ca. 170 sengeplasser i såkalte losjibåter, se Aarestad 1969 s. 68.

<sup>195</sup> Se ovenfor i punkt 3.1.2.



husvære, f.eks. gjennom å okkupere en bolig, vil neppe være saklig begrunnet og vil fremstå som uforholdsmessig tyngende for klientene.

Har en klient allerede bruksrett til et husvære, f.eks. i form av å være eier, leietaker eller husstandsmedlem, må vedkommende i utgangspunktet benytte denne muligheten. Dersom en klient ikke har bruksrett til et husvære, vil spørsmålet om hjelpeplikten inntre ofte avhenge av om en tredjepart gir vedkommende bruksrett til et oppholdssted gjennom en avtale. Som regel vil det være full avtalefrihet om slik bruksrett skal gis eller ikke. Finner tredjeparten at bruksrett skal gis, vil husværet som bruksretten gjelder i utgangspunktet være blant de oppholdsmuligheter som kan gjøres gjeldende. Dersom slik bruksrett ikke gis, vil hjelpeplikten kunne inntre.

#### 4.4.3 Skranker for å gi bruksrett i enkelte boforhold

Selv om en tredjepart ønsker å gi klienten bruksrett til et oppholdssted, er det ikke alltid rettslig adgang til å gjøre dette. For boliger som tredjeparten leier, hjemler lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler (husleieloven, forkortet: husll.) regler som begrenser leietakers rett til husstandsutvidelser, fremleie av bolig og overdragelse av leieretten, se husll. §§ 7-1 til 7-4 og 8-1 til 8-3 for vanlige boligleieforhold, og kapittel 11 for boliger for personer med spesielle boligbehov av varig eller midlertidig karakter, tjenesteboliger og utleie av egen bolig.<sup>196</sup> Ut fra argumentasjonen i punktet ovenfor, må det være klart at sosialtjenesten ikke kan kreve at klientene benytter slike oppholdssteder, dersom leietakeren etter husleielovens bestemmelser ikke har rett til å gi en klient slik bruksrett.

I utgangspunktet får bestemmelsene i husleieloven også anvendelse for borettslagsleiligheter, se § 34 første ledd i lov 4. februar 1960 nr. 2 om borettslag (forkortet: brl.). Begrensningene i husleieloven om rett til opptak av husstandsmedlemmer, fremleie av bolig og overdragelse av leierett gjelder derfor i utgangspunktet også for slike leiligheter, og får dermed også betydning for sosialtjenestens adgang til å kreve at klientene benytter oppholdsmuligheter i slike boliger. Det følger imidlertid av brl. § 34 annet ledd at flere av husleielovens

---

<sup>196</sup> Bestemmelsene behandles i Wyller 2000 s. 240-242, 249-256 og 259-265 og Kobbe 2000 s. 280-353 og 591-619.

begrensninger i retten til å gi andre bruksrett til boligen ikke kommer til anvendelse på borettslagsleiligheter.<sup>197</sup>

#### 4.4.4 Pliktige oppholdsmuligheter

I enkelte tilfeller har klientene ikke bare en oppholdsmulighet som kan gjøres gjeldende, men også en plikt til å oppholde seg på et bestemt sted. Dette kan f.eks. gjelde dersom klienten er idømt fengselsstraff eller tvangsinnlagt på psykiatrisk sykehus, rus-avvenningsinstitusjon eller barnevernsinstitusjon. Sosialdepartementet har forutsatt at sosialtjenesten kan avslå en søknad om økonomisk sosialhjelp når en person ”har rømt fra soning eller varetekt”.<sup>198</sup> I juridisk litteratur er det lagt til grunn at samme synspunkt også må gjelde i forhold til andre former for pliktmessig opphold, hvor klienten søker om økonomisk stønad.<sup>199</sup> Da retten til midlertidig husvære har den samme subsidiære karakter som økonomisk stønad, må rettsstillingen være tilsvarende for sotjl. § 4-5.

#### 4.4.5 Ektefellers gjensidige underholdsplikt

Etter § 38 første ledd i lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapsloven, forkortet: el.) har ektefeller ”sammen ansvaret for de utgiftene og det arbeidet som kreves for det felles hushold og til dekning av andre felles behov, oppfostringen av barna og hver ektefelles særlige behov. Ektefellene bidrar ved tilskudd av penger, ved virksomhet i hjemmet eller på annen måte.” Bestemmelsen fastsetter ektefellenes gjensidige underholdsplikt under ekteskapet for nødvendige utgifter og felles hushold.<sup>200</sup> Dersom denne plikten innebærer ansvar for å skaffe tilgang til felles husvære for den annen part kan dette ha betydning for sosialtjenestens hjelpeplikt etter sotjl. § 4-5.

En naturlig fortolkning av ordene ”felles hushold” tilsier at plikten inkluderer både felles bolig og husholdning. Dette støttes også av bestemmelsens øvrige ordlyd som fastsetter at plikten i tillegg skal dekke ”andre felles behov” og ”hver ektefelles særlige behov”. Behovet for et felles husvære må uansett anses som et viktig behov som vil kunne falle inn under bestemmelsens to øvrige alternativer.

---

<sup>197</sup> Bestemmelsen behandles i Wyller 2000 s. 243-250 og 265-267.

<sup>198</sup> Rundskriv I-34/2001 Sosialtjenesteloven kapittel 5, punkt 5.1.3.4.

<sup>199</sup> Bernt 2000 s. 79.

<sup>200</sup> Om bestemmelsen, se Lødrup 1997 s. 71-76.

Når ansvaret omfatter ”utgifter” og ”arbeid”, tilsier dette at ektefellene både har et økonomisk og praktisk ansvar for å skaffe tilgang til felles bolig for ektefellen. Dersom vedkommendes ektefelle på lik linje med vedkommende selv ikke har reelle muligheter til å få tilgang til husvære vil underholdsplikten ikke være til hinder for å utløse hjelpeplikten etter sotjl. § 4-5.

Underholdsplikten inntreder ved ekteskapets inngåelse og opphører ved samlivsbrudd, separasjon og skilsmisse, jf el. § 79 første ledd. Dersom partene oppløser samlivet før de ønsker å begjære skilsmisse eller separasjon er dette følgelig tilstrekkelig for at underholdsplikten opphører. Sosialtjenesten kan i en slik situasjon således ikke avslå en søknad om midlertidig husvære under henvisning til ektefellenes gjensidige underholdsplikt.

#### 4.4.6 Foreldres ansvar for barnas bosted

Ikke sjelden forekommer det at ungdom flytter hjemmefra mot foreldrenes vilje. I slike tilfeller kan det oppstå spørsmål om sosialtjenestens hjelpeplikt etter sotjl. § 4-5 inntreder.

I utgangspunktet har foreldre som har foreldreansvar etter § 30 første ledd annet punktum i lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova, forkortet: bl.) ”rett og plikt til å ta avgjerder for barnet i personlege tilhøve”. Denne bestemmelsesretten omfatter bl.a. hvor barnet skal bo.<sup>201</sup> Barn og ungdom som har flyttet hjemmefra, har således i utgangspunktet ikke bare en mulighet til å flytte hjem igjen, men kan også være forpliktet til dette. Det alminnelige utgangspunktet vil derfor være at sosialtjenestens hjelpeplikt ikke inntreder i slike tilfeller.

Retten til å treffe avgjørelser for barn og ungdom i personlige forhold gjelder med de begrensninger som følger av bl. §§ 31-33. Bl. § 31 annet ledd i.f. fastsetter at det skal ”leggjast stor vekt på kva barnet mener” etter at barnet er 12 år. Videre fastsetter bl. § 33 at foreldrene skal ”gje barnet stendig sjølvråderett med alderen og fram til det er myndig”. Det innebærer imidlertid ikke nødvendigvis at hjelpeplikten i sotjl. § 4-5 vil kunne inntre, selv om det ut fra bestemmelsene i barneloven legges til grunn at vedkommende som flytter hjemmefra har rett til dette. Etter ordlyden i sotjl. § 4-5 vil sosialtjenesten tvert imot ikke ha en slik plikt, da klienten i utgangspunktet kan klare å skaffe seg bosted på egen hånd ved å flytte hjem igjen.

---

<sup>201</sup> Se Smith og Lødrup 1993 s. 81.

Det kan også tenkes at klienten ikke bor hjemme fordi foreldrene ikke ønsker å ha vedkommende boende hjemme lenger. Foreldreansvaret inneholder imidlertid en plikt til ”å gje barnet forsvarleg oppseding og forsyting”, se bl. § 30 annet ledd første punktum. Forarbeidene til bestemmelsen viser at begrepet ”forsyting” bl.a. sikter til det ”rent praktiske som å sørge for ... et sted å bo osv. – ikke til spørsmålet om hvem som skal betale for dette”.<sup>202</sup> Da sosialtjenestens hjelpeplikt er en subsidiær forpliktelse, innebærer dette at sosialtjenesten i utgangspunktet vil kunne kreve at foreldrene gir klienten tilgang til et husvære.

I praksis vil barnevernstjenesten ofte bli koblet inn i saken dersom en ungdom flytter hjemmefra eller blir kastet ut av foreldrene, se sotjl. § 3-2 om sosialtjenestens samarbeidsplikt med andre deler av forvaltningen. Barneverntjenesten kan ha plikt til å stille opp med ulike tiltak, se lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester kapittel 4.<sup>203</sup> Det må forutsettes at de avgjørelser som barnevernstjenesten treffer, også må få betydning for vurderingen av om hjelpeplikten etter sotjl. § 4-5 inntreffer, f.eks. ved at hjelpeplikten ikke inntreffer dersom barnevernet har funnet at barnet bør bo hjemme.

#### 4.4.7 Betydningen av retten til erstatningsbolig

Under behandlingen av lovforslaget til sotjl. § 4-5 i sosialkomiteen, uttalte flertallet:

”Flertallet viser imidlertid til at Lov om fordringshaveres dekningsrett pålegger kreditor å stille erstatningsbolig til disposisjon i visse tilfeller når tvangssalg rekvireres. Flertallet mener debitor bør ha benyttet sin rett til å kreve erstatningsbolig i de tilfeller dette er mulig, før kommunens ansvar blir aktuelt.

Flertallet forutsetter videre at fremtidige lovendringer samordnes på dette punkt. Det vises særskilt til den pågående revisjon av lov om tvangsfullbyrdelse.”<sup>204</sup>

Flertallets henvisning til lov om fordringshaveres dekningsrett gjelder retten til erstatningsbolig i § 2-10 i lov 8. juni 1984 nr. 59 om fordringshavernes dekningsrett (dekningsloven, forkortet: dl.). Etter dl. § 2-10 første ledd første punktum skal det ved tvangsdekning i bolig, som er nødvendig for skyldneren eller vedkommendes familie, som hovedregel stilles som vilkår for gjennomføring av tvangsdekningen at det skaffes

---

<sup>202</sup> Se NOU 1977:35 s. 123.

<sup>203</sup> Om bestemmelsene, se Kjønsstad og Syse 2001 s. 393-400 og Collin-Hansen 1999 s. 201-228

<sup>204</sup> Innst. O. nr. 9 (1991-92) s. 21.

en tilfredsstillende erstatningsbolig, dersom debitor eller familien begjærer dette.<sup>205</sup> Det er en nær sammenheng mellom situasjoner hvor bestemmelsen kommer til anvendelse, og tilfeller hvor midlertidig husvære etter sotjl. § 4-5 er aktuelt, ved at tap av varig bolig p.g.a. gjeldsproblemer er én av årsakene til at folk blir bostedsløse.

Det er noe uklart hva flertallet mente med at skyldneren bør ha benyttet seg av retten etter dl. § 2-10 før kommunens ansvar blir aktuelt. Én tolkning er at komiteen mente sosialtjenesten burde nekte hjelp dersom begjæring ikke ble sendt i tide, og søkeren oppfylte vilkårene for rett til erstatningsbolig. En slik tolkning er problematisk, da dette kommer i konflikt med prinsippet om at årsaken til at behovet har oppstått ikke skal ha betydning.<sup>206</sup> Videre kan formuleringen tolkes som en uttalelse om at søkeren bør benytte andre alternative løsninger før sosialtjenestens plikt inntreffer, m.a.o. en henvisning til prinsippet om at sosiale ytelser er subsidiære ytelser. En slik tolkning har Sosialdepartementet lagt til grunn i rundskriv I-1/93. Etter å ha vist til uttalelsen ovenfor, uttales det følgende:

”I tråd med sosialhjelpens subsidiære karakter, bør debitor ha benyttet sin eventuelle rett til å kreve erstatningsbolig, før kommunens ansvar etter § 4-5 blir aktuelt”.<sup>207</sup>

I praksis vil en situasjon hvor retten til å begjære erstatningsbolig fortsatt er i behold, trolig være lite aktuell på et tidspunkt hvor det søkes om midlertidig husvære. I de aller fleste tilfeller vil nok ikke sosialtjenesten få søknader om midlertidig husvære før etter at en bolig er tvangssolgt, og da er allerede retten til erstatningsbolig avskåret.

Uttalelsen må derfor sannsynligvis tolkes som at sosialtjenesten skal bidra til at retten til å begjære erstatningsbolig blir benyttet i tide av personer som er i ferd med å miste sin bolig ved tvangsdekning, slik at flest mulig unngår å bli bostedsløse. En slik oppgave vil sosialtjenesten ha etter sotjl. § 4-1 om sosialtjenestens plikt til å gi opplysning, råd og veiledning. Dette vil kunne forebygge ytterligere sosiale problemer.<sup>208</sup> En slik tolkning samsvarer også med komiteens forutsetning om samordning ved revisjonen av

---

<sup>205</sup> Dekningsloven § 2-10 behandles i M. H. Andenæs 1999 s. 83-90.

<sup>206</sup> Se ovenfor i punkt 4.2.

<sup>207</sup> Rundskriv I-1/93 s. 114.

<sup>208</sup> Det økte fokuset på bostedsløshet har ført til økt målrettet satsing på slikt forebyggende arbeid, se rundskriv U-10/2002, omtalt ovenfor i punkt 2.6.

tvangsfullbyrdelsesreglene; § 11-8 tredje ledd i lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdelsesloven, forkortet: tvfbl.) fastsetter at namsretten ”kan” varsle sosialkontoret om at tvangsdekning i en skyldners bolig er begjært ”når det er grunn til det”.

I praksis er nok ikke dl. § 2-10 om retten til erstatningsbolig av stor praktisk betydning for personer som p.g.a. tap av bolig har behov for sosialtjenestens hjelp til å finne midlertidig husvære. Mange som blir bostedsløse har ikke hatt økonomiske ressurser til å bli huseiere, eller til å gå til anskaffelse av borettslags- eller aksjeleiligheter.<sup>209</sup> Den vanligste tilknytningen til boligmarkedet blir derfor som leietakere, og ofte vil tap av bolig i slike tilfeller skyldes utleieres tvangsutkastelser som følge av husleierestanse. Slike utkastelser følger reglene i tvfbl. kapittel 13. For husleiekontrakter med utkastelsesklausul ved husleierestanse, se tvfbl. § 13-2 tredje ledd bokstav a, som er helt dominerende på husleiemarkedet, skal namsmannen i slike tilfeller gjennomføre tvangsutkastelser uten domstolsbehandling. For slike utkastelser gjelder ikke dl. § 2-10, eller lignende regler som innebærer at namsmannen kan ta sosiale hensyn. For tvangsutkastelser fastsetter nå også tvfbl. § 13-6 tredje ledd, etter en lovendring i 2001, at namsmyndighetene ”bør” varsle sosialkontorene ved tvangsutkastelser ”når det er grunn til det”.<sup>210</sup> Bestemmelsen har blitt kritisert for å være nedfelt som en retningslinje, og ikke som en pliktregel.<sup>211</sup>

#### 4.4.8 Tilbud om rusavvenningsinstitusjon eller psykiatrisk institusjon

I mange tilfeller har klienter som søker om midlertidig husvære, ikke bare problemer med å skaffe seg tak over hodet, men også rusmisbruksproblemer, psykiske problemer e.l. Det kan da forekomme at en klient ved søknad om tildeling av midlertidig husvære også har stående et tilbud om frivillig innleggelse i rusavvenningsinstitusjon eller

---

<sup>209</sup> De fleste som blir bostedsløse går gjennom en suksessiv bostedsløshetskarriere med stadig svakere stilling på boligmarkedet, fra å disponere egen og trygg bolig, via stadig svakere stabilitet og trygghet, til man ender med oppholdssted på hospits eller på gaten, se Ulfrstad 1997 s. 33.

<sup>210</sup> Bestemmelsen ble endret ved lov av 15. juni 2001 nr. 60. Forut for lovendringen frøs en tidligere leietaker i Oslo i hjel i et skur utenfor sin gamle leilighet, etter at vedkommende hadde blitt tvangsutkastet, uten at sosialkontoret hadde blitt varslet. Det fremgår ikke av forarbeidene om lovendringen var foranlediget av denne konkrete saken.

<sup>211</sup> Se Håvarstein og Sterri 2001 s. 5.

psykiatrisk institusjon. Det reiser seg da spørsmål om kommunene kan kreve at klientene benytter slike oppholdsmuligheter, før hjelpeplikten i sotjl. § 4-5 inntre.

Ut fra en alminnelig språklig forståelse av bestemmelsens ordlyd vil slike behandlingsinstitusjoner måtte regnes som et "husvære". Bestemmelsen skiller ikke mellom oppholdssteder som kun har til formål å dekke behov for bosted og andre oppholdssteder.

Heller ikke bestemmelsens formål om å dekke et "akutt behov for husvære" taler for at hjelpeplikten bør inntre, dersom klientene har et konkret tilbud om opphold i en behandlingsinstitusjon som kan benyttes dersom klienten samtykker. Tvert imot vil dette formålet være oppfylt dersom behovet for et oppholdssted dekkes under opphold i behandlingsinstitusjon. I de aller fleste tilfeller vil dessuten et krav om at klientene benytter et tilbud om opphold i en behandlingsinstitusjon, være begrunnet i hensynet til klientens trygghet, mulighet for rehabilitering eller av hensyn til andres sikkerhet. Dette er hensyn som faller innenfor sosialtjenestelovens formål og ramme, se sotjl. § 1-1. Det vil derfor være en saklig sammenheng mellom kravet om å underlegge seg et behandlingsopplegg og de hensyn som sosialtjenesteloven skal ivareta.

Selv om det ikke uttrykkelig fremgår av lovens ordlyd eller forarbeider, kan det likevel ikke ha vært hensikten å begrense hjelpeplikten slik at klienter som mangler et oppholdssted, og har tilleggsproblemer, må samtykke i et tilbud på behandlingsinstitusjon. Klientene vil dermed stå overfor et valg mellom frivillig underleggelse av et behandlingsopplegg som klientene ikke ønsker, for å dekke sitt behov for et oppholdssted, eller å akseptere et liv som bostedsløs. Riktignok vil klientene rettslig sett ikke være forpliktet til å akseptere et slikt tilbud på en behandlingsinstitusjon. Reelt sett vil det likevel være så som så med klientenes frivillighet, ved at de forutsetningsvis er avhengig av den hjelp som det offentlige er villig til å yte for å dekke sine grunnleggende behov for et oppholdssted. Dette kan derfor utgjøre et uforholdsmessig stort inngrep i klientenes selvbestemmelsesrett.

I en klage som har vært behandlet av fylkesmannen i Hordaland ble tvangsaspektet som en slik tolkning legger opp til sterkt vektlagt.<sup>212</sup> Klagen gjaldt egentlig om sosialtjenesten kunne skaffe klienten midlertidig husvære i en annen kommune enn den klienten oppholdt seg i.<sup>213</sup> Forut for tilbudet hadde sosialtjenesten

---

<sup>212</sup> Sak nr. 02/10640-721.11 s. 2, se vedlegg 9.4.

<sup>213</sup> Se nedenfor i punkt 5.10.

også vist til at klienten hadde tilgang til alternativt husvære dersom vedkommende samtykket i innleggelse i rusavvenningsinstitusjon. Fylkesmannen kommenterte henvisningen til tilbudet på rusbehandlingsinstitusjon slik:

”Innlegging i institusjon bygger imidlertid på samtykke fra klager, og når slikt ikke foreligger kan dette tilbudet ikke løse kommunen fra plikten sin etter § 4-5 ved å vise til et slikt konkret tilbud. En slik løsning vil lett kunne fremstå som tvangsmessig.”

Det vil dessuten neppe være en hensiktsmessig bruk av offentlige ressurser å tolke sotjl. § 4-5 som at klientene må velge mellom tilbudet på behandlingsinstitusjon eller ikke noe tilbud i det hele tatt. Dersom innleggelser i behandlingsinstitusjoner bygger på frivillig tvang, vil dette innebære en risiko for at lite motiverte klienter opptar ressurskrevende tilbud som det er knapphet på, og som heller kunne vært benyttet av klienter som er bedre motivert for slik behandling. Videre vil det også innebære en risiko for at klienter som velger å ikke samtykke i et behandlingstilbud i ytterligere grad faller ut av samfunnet, og at deres sosiale problemer blir ytterligere forsterket. Dette taler klart for at det bør eksistere et offentlig tilbud om bolig, uten å kunne kreve at klientene må samtykke i et behandlingsopplegg. hjelpeplikten vil derfor kunne inntre selv om klientene har tilbud om frivillig innleggelse i en behandlingsinstitusjon.

#### 4.4.9 Husværets beliggenhet

Det kan tenkes at de oppholdssteder som en klient har tilgang til, befinner seg langt unna klienten. Etter ordlyden i sotjl. § 4-5 er omfanget av oppholdssteder som klientene skal benytte før hjelpeplikt inntre, ikke geografisk begrenset. Det synes imidlertid forutsatt i lovforarbeidene at hjelpeplikten vil kunne inntre dersom det er praktisk umulig for klienten å komme seg til oppholdsstedet, f.eks. dersom vedkommende ”har mistet sine buss/tog hjem”.<sup>214</sup>

#### 4.4.10 Husværets egnethet

Etter sotjl. § 4-5 må klientene utnytte alle oppholdssteder som utgjør et ”husvære”. Bestemmelsens ordlyd begrenser ikke dette til oppholdssteder som er egnede for

---

<sup>214</sup> NOU 1985:18 s. 113, se ovenfor under punkt 3.1.4.



klientens opphold. Det kan derfor reises spørsmål om sosialtjenesten kan kreve at klientene utnytter et hvert oppholdssted som utgjør et ”husvære” i bestemmelsens forstand, d.v.s. som har tak og vegger.

I praksis forekommer det at søknader om midlertidig husvære avslås med henvisning til at klientene har tilgang til et husvære hos familie, venner eller andre nærstående. Et eksempel på dette er inntatt i Helse- og sosialombudet i Oslo sin årsmelding for 1997:

”En mann hadde vært i kontakt med sosialsenteret for å få hjelp til bolig, ettersom familien i lengre tid ikke hadde greid dette på egen hånd. I ni måneder hadde familien bodd hos venner og familie. Mannen mente at sosialsenteret ikke tok saken hans på alvor og at sosialsenteret hadde plikt til å hjelpe familien med et midlertidig botilbud.

Sosialsenteret anså ikke at familien var i noen nødssituasjon, siden de vennene familien hadde bodd hos i nærmere ett år ikke var under utkastelse.”<sup>215</sup>

En streng tolkning av hva klientene må være forhindret fra å klare selv, er også lagt til grunn av Sivilombudsmannen. I behandlingen av en klage kom Sivilombudsmannen til at en person som hadde bodd i morens leilighet fra juli 2000 til juli 2001 i denne perioden ikke hadde vært omfattet av sotjl. § 4-5, selv om boforholdet etter klagers syn hadde påført vedkommende et helseproblem. I klagen henviste Sivilombudsmannen til sotjl. § 4-5, og la til grunn at bestemmelsen gjelder ”personer som ikke i det hele tatt har tak over hodet”.<sup>216</sup>

I lovforarbeidene ble spørsmålet om oppholdsstedene må være egnede for klientenes opphold, ikke uttrykkelig drøftet. Lovforarbeidene fremhever imidlertid at bestemmelsen omfatter personer som har ”et akutt behov for tak over hodet”, eller som befinner seg ”i nødsituasjoner”.<sup>217</sup> Dette synes å gi en viss veiledning for at det ikke kan stilles absolutte krav om at alle oppholdssteder som har tak og vegger skal utnyttes, før sosialtjenestens hjelpeplikt inntreffer.

En tolkning av sotjl. § 4-5 som at bestemmelsen kun gjelder personer som ikke i det hele tatt har tak over hodet er videre dårlig i samsvar med de overordnede målsettinger som sosialtjenesten skal ivareta, jf. sotjl. § 1-1. Dette vil f.eks. innebære at

---

<sup>215</sup> Helse- og sosialombudet 1997 s. 56.

<sup>216</sup> Sak nr. 2001-2251B-17sny s. 5, se vedlegg 9.5.

<sup>217</sup> Se uttalelsene ovenfor i punkt 4.3.

sosialtjenestens hjelpeplikt ikke vil inntre, selv om klienten ”bor” i et skur hvor vedkommende risikerer å fryse i hjel.<sup>218</sup> Formålsbestemmelsen taler således klart for at sosialtjenestens hjelpeplikt vil kunne inntre selv om klienten har tilgang til et oppholdssted med tak og vegger. Det må derfor konkluderes med at sosialtjenesten må foreta en vurdering av oppholdsstedet egnethet, ved avgjørelse av om en klient må benytte et aktuelt oppholdssted.

Det er vanskelig å angi presist hvor egnet et oppholdssted må være for at sosialtjenesten kan kreve at dette utnyttes. Det må imidlertid antas at sosialtjenestens hjelpeplikt vil inntre dersom klientens alternative oppholdsmuligheter setter klientenes liv og helse i fare. I slike tilfeller vil et avslag på hjelp klart være i strid til de hensyn som sosialtjenesteloven skal ivareta, jf. sotjl. § 1-1.

Det kan være en rekke årsaker til at det er skadelig for en klient å benytte et bestemt oppholdssted. Dette kan skyldes at oppholdsstedenes byggverk og installasjoner er utrygge eller helseskadelige, eller ikke gir ly mot naturkreftene. Men også forhold som ikke er knyttet til husværet som sådan kan gjøre det utrygt for en klient å benytte det. Det kan f.eks. være at klienten risikerer å bli mishandlet fysisk eller psykisk av enkeltpersoner i husværet, eller at bomiljøet av andre grunner er skadelig. Hva som er årsaken til at det er skadelig for klienten å benytte oppholdsstedet kan ikke ha betydning for om hjelpeplikten inntre.

Bostedsløshetsforskningen viser at mange som regnes som bostedsløse, oppholder seg hos venner og bekjente, og ofte over lengre tid.<sup>219</sup> Personer som oppholder seg hos venner og bekjente vil riktignok i utgangspunktet ikke være omfattet av sotjl. § 4-5. En slik tilværelse vil imidlertid på lengre sikt kunne medføre sosiale problemer for både klienten selv og den/de vedkommende bor hos. I mange tilfeller er slike løsninger også årsak til at den/de som klienten flytter inn hos, blir tvangsutkastet.<sup>220</sup> Et formål med sosialtjenesteloven er å forebygge sosiale problemer, jf. sotjl. § 1-1 bokstav a. Sosialtjenesten har en generell plikt til å ”søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer”, jf. sotjl. § 3-1 første ledd. Lest i sammenheng med sotjl. § 4-5 må bestemmelsene innebære at sosialtjenesten må legge stor vekt på

---

<sup>218</sup> Et eksempel på at dette er nevnt ovenfor i note 4.4.7.

<sup>219</sup> Se ovenfor i punkt 2.5.3.

<sup>220</sup> Ulfrstad 1999 s. 92.

hensynet til forebygging av sosiale problemer ved vurderingen av om midlertidig husvære skal tildeles eller ikke.

Slik sotjl. § 4-5 er utformet, åpner bestemmelsen for å stille krav til klientene som kan skape nye sosiale problemer, i stedet for å løse slike. Det er utilfredsstillende at ordlyden i sotjl. § 4-5 ikke gir bedre uttrykk den vurdering som må foretas, og at dette ikke er nærmere kommentert i Kvalitetsrundskrivet.

#### 4.4.11 Hospitser uten kvalitetsavtaler

Ofte kan de eneste alternative oppholdsstedene for klienter som har behov for midlertidig husvære, være privateide oppholdssteder som hospitser, pensjonater e.l. Ut fra prinsippet om sosialhjelpens subsidiære karakter vil hjelpeplikten i utgangspunktet ikke inntre dersom klientene selv klarer å skaffe seg bruksrett til et privateid hospits.

Enkelte kommuner har oppstilt selvpålagte forpliktelser om at visse private oppholdssteder ikke bør benyttes av kommunens sosialtjeneste ved fremskaffelse av midlertidig husvære. Oslo kommune har f.eks. bestemt at kommunens sosialtjeneste skal prioritere bruk av oppholdssteder som kommunen har inngått kvalitetsavtaler med.<sup>221</sup> Kvalitetsrundskrivet gir også uttrykk for at kommunene bør forplikte seg til bare å benytte oppholdssteder som kommunene inngår kvalitetsavtaler med.<sup>222</sup>

Hensynet til klientenes trygghet etter sotjl. § 1-1 bokstav a taler for at målsettingen om at kommunene ikke benytter oppholdssteder uten kvalitetsavtaler også bør gjenspeiles i vurderingen av hvilke oppholdsmuligheter sosialtjenesten krever at klientene selv må utnytte. Sosialtjenesten må også kunne være forpliktet til å ikke kreve at klientene benytter slike oppholdssteder, f.eks. dersom dette setter klientens liv og helse i fare.

---

<sup>221</sup> Kvalitetssaken s. 1.

<sup>222</sup> Rundskriv U-5/2003 s. 2-3.

## 5 Følgene av at hjelpeplikten inntreffer

### 5.1 Ytelsens art

Etter sotjl. § 4-5 skal sosialtjenesten ”finne midlertidig husvære”. I dette ligger at sosialtjenesten skal fremskaffe en naturalytelse. I juridisk litteratur har dette også tidligere blitt påpekt av Kjønstad, idet han hevder at ”plikten etter § 4-5 er en naturalytelse og ikke en pengeytelse, slik at sosialtjenesten rent faktisk må finne husvære”.<sup>223</sup>

Det sentrale formålet med fremskaffelsen er at klientene skal sikres tilgang til husværet. Dette følger av at husværet skal fremskaffes ”for” dem som ikke klarer det selv. I lovforarbeidene fremgår dette som at sosialtjenesten skal dekke et akutt behov for tak over hodet ”ved at vedkommende skaffes” midlertidig husvære.<sup>224</sup> Bestemmelsen innebærer således en begrenset rettighetsfesting av sosialtjenestens overordnede målsetting, om å fremme hensynet til klientenes trygghet i sotjl. § 1-1 bokstav a.

Tilgang til et oppholdssted er også etter Komiteens oppfatning en nødvendig forutsetning for at retten til tilfredsstillende bolig i ØSK artikkel 11 første ledd skal være oppfylt. Dette fremgår av Komiteens generelle kommentarer, hvor det legges til grunn at en tilfredsstillende bolig “must be accessible to those entitled to it”.<sup>225</sup>

Kravet om at oppholdsstedet skal være tilgjengelig for klientene innebærer at sosialtjenesten er forpliktet til å fjerne hindringer for klientenes tilgang til husværet. Hvilke forhold som utgjør slike hindringer, vil avhenge av omstendighetene. Det må imidlertid være klart at klientene må få rettslig tilgang til oppholdsstedet. Dette forutsetter at klientene gis bruksrett til et husvære. Sosialtjenesten må således sikre at det foretas en rettsstiftende handling. Tilgjengelighetskravet må også innebære at klientene gis fysisk tilgang til husværet, ved f.eks. å dele ut nøkler til dører som vanligvis er låst, eller at klienten på oppfordring slippes inn på annen måte. Dette fremgår dårlig av bestemmelsens ordlyd og dens forarbeider.

---

<sup>223</sup> Kjønstad 2000 s. 121.

<sup>224</sup> NOU 1985:18 s. 109.

<sup>225</sup> General Comment 4, punkt 8 bokstav e.

Oslo kommune har lagt til grunn følgende om kommunens ansvar for dekning av sosialklienters behov for midlertidig husvære:

”Leie av plass i et døgnovernatningssted skjer enten ved at personer selv skaffer seg plass ved f.eks. et hospits, og får utgiftene dekket av sosialtjenesten, eller ved at sosialtjenesten fremskaffer en plass for en akutt bostedsløs og så fatter vedtak om sosialhjelp for oppholdet. Det er derfor den enkelte sosialhjelpsmottaker som leier plass i et hospits, pensjonat el, mens utgiftene dekkes av økonomisk sosialhjelp. Det er ingen prinsipiell forskjell mellom de sosialhjelpsklientene som får sosialhjelp for å bo på hospits og de som får sosialhjelp til leie av en ordinær bolig.”<sup>226</sup>

Det fremgår av redegjørelsen ovenfor at kommunens uttalelse ikke er treffende for hjelpeplikten i sotjl. § 4-5. Ettersom bestemmelsen hjemler en plikt til å skaffe tilgang til et midlertidig husvære, vil det rettslig sett være prinsipielle forskjeller mellom klienter som har krav på hjelp etter denne bestemmelsen, og klienter som kun har krav på økonomisk stønad, enten til dekning av utgifter for opphold på hospits eller til leie av en ordinær bolig. Etter dette vil nåværende byrådsleder i Oslo kommune, Erling Lae, sin uttalelse i et avisintervju om at ”[v]i er ikke juridisk forpliktet til annet enn å betale regningen” ikke være en riktig beskrivelse av kommunenes hjelpeplikt etter sotjl. § 4-5.<sup>227</sup>

## 5.2 Betydningen av husværets midlertidige karakter

Etter sotjl. § 4-5 er sosialtjenesten forpliktet til å skaffe klientene tilgang til et ”midlertidig” husvære. Ut fra en alminnelig språklig forståelse beskriver begrepet ”midlertidig” visse karaktertrekk ved oppholdsstedet. I forarbeidene ble dette formulert som at kommunene ikke har ”plikt til å skaffe en bolig”, men derimot har ”plikt til å skaffe midlertidig oppholdssted” eller ”midlertidig «underbringelse»”.<sup>228</sup>

Begrepet ”midlertidig” har til hensikt å gi uttrykk for en målsetting om at hjelpen ikke skal være en permanent løsning. Dette fremgår ikke uttrykkelig av bestemmelsens ordlyd eller forarbeider, men følger forutsetningsvis av at kommunenes ansvar for permanente eller varige boligløsninger er hjemlet i sotjl. § 3-4.

---

<sup>226</sup> Kvalitetssaken s. 2.

<sup>227</sup> Klassekampen 6. september 1999, gjengitt i SIF 2001 s. 22.

<sup>228</sup> Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 67, og NOU 1985:18 s. 109 og 112.

Kvalitetsrundskrivet understreker også at opphold i et midlertidig husvære ”skal derfor ikke strekke seg over lang tid”.<sup>229</sup> Et spørsmål som kan reises, er om begrepet ”midlertidig” også gir uttrykk for at oppholdsstedene kommunene skal finne, må gjøre klientene selvhjulpne eller være egnet til dette.

Målsettingen om å gjøre klientene selvhjulpne inngår som et av de hensyn som sosialtjenesten skal ivareta ved utformingen av sosialhjelpstilbud etter sosialtjenesteloven. Dette følger av at sosialtjenesteloven etter formålsbestemmelsen i sotjl. § 1-1 bokstav b skal ”bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig”. Formålsbestemmelsen oppstiller ikke selvstendige forpliktelser, men hensyn som kommunene skal ivareta ved utformingen av hjelpetiltakene.<sup>230</sup>

Det vil også som regel være et vilkår for at kommunenes plikt etter sotjl. § 4-5 skal opphøre at en klient er blitt selvhjulpne. Dersom klienten ikke blir selvhjulpne, vil vedkommende fortsatt være blant ”dem som ikke klarer det selv”, og vil dermed fortsatt ha krav på hjelp. Av hensyn til en effektiv bruk av kommunenes ressurser og den enkeltes behov, vil det være hensiktsmessig at kommunene søker å gjøre klientene selvhjulpne. Det følger likevel ikke av dette at kommunene har en plikt til å gjøre klientene selvhjulpne, eller gå aktivt inn for at hjelpetiltakene skal være egnet til dette. Det vil derfor være av betydning å vurdere om en slik forpliktelse følger av begrepet ”midlertidig” i sotjl. § 4-5.

Det er en nær sammenheng mellom begrepet ”midlertidig” og selvhjelpsprinsippet. For at selvhjelpsprinsippet skal realiseres, må hjelpetiltak etter sosialtjenesteloven ha en midlertidig karakter. Parallellen fremgår i utvalgets mandat, som bl.a. var å utforme lovregler som skulle bidra til at hjelpetiltakene skulle være av ”*midlertidig karakter*, med sikte på hjelp til selvhjelp (utvalgets uthevning)”.<sup>231</sup> Utvalget tolket denne delen av mandatet i sin helhet som ”et ønske om at sosialtjenesten skal arbeide slik at den styrker den enkeltes ressurser til å styre sitt eget liv”.<sup>232</sup> Videre har sammenhengen kommet til uttrykk i juridisk litteratur. I forbindelse med en

---

<sup>229</sup> Rundskriv U-5/2003 s. 1.

<sup>230</sup> Se punkt 1.4.2.

<sup>231</sup> NOU 1985:18 s. 13.

<sup>232</sup> NOU 1985:18 s. 52.

redegjørelse av hensynet til rehabilitering, presiserer Kjellevold at det i dette ligger at ”sosialhjelpen, så langt som mulig, skal være av midlertidig karakter”.<sup>233</sup>

Selv om det er en nær sammenheng mellom begrepet ”midlertidig” og selvhjelpsprinsippet, er det uklart om begrepet i sotjl. § 4-5 skal tolkes som at dette gir uttrykk for målsettingen om å gjøre søkere selvhjulpne. Riktignok er det rimelig å anta at utvalget tok hensyn til mandatet når ordlyden i lovforslaget i sotjl. § 4-5 ble utformet, og at begrepet ”midlertidig” derfor ville ha det samme innhold. På den annen side fremgår det ikke av uttalelsene som direkte knytter seg til lovforslaget i sotjl. § 4-5, at det har vært hensikten å gi begrepet et slikt innhold, verken i utvalgets utredning eller senere.

Det er uansett ikke grunnlag for å hevde at sosialtjenesten har større forpliktelser dersom en slik målsetting innfortolkes i ordlyden i sotjl. § 4-5. For det første må det være klart at bestemmelsen ikke kan tolkes slik at den oppstiller en plikt for sosialtjenesten til å sikre at de tiltak som iverksettes, rent faktisk medfører at søkeren blir selvhjulpne. Bestemmelsens ordlyd gir ikke holdepunkter for en slik plikt. Resultatforpliktelsen, som formuleringen ”å finne midlertidig husvære” gir uttrykk for, gjelder kun de krav som må stilles til husværet og dets funksjoner. Det vil dessuten reelt sett være vanskelig å forutse om tiltak som iverksettes, også vil kunne medføre at søkeren kommer til å bli selvhjulpne. Dette avhenger av en rekke ulike faktorer, hvor bl.a. individuelle forhold ved søkeren vil ha stor betydning. Det vil derfor være å pålegge det offentlige et urimelig stort ansvar dersom en slik plikt skulle innfortolkes i sotjl. § 4-5. Det er heller ikke rimelig å tolke bestemmelsen som at sosialtjenesten har plikt til å sikre at tiltakene som iverksettes har til formål å gjøre søkeren selvhjulpne, da selvhjelpsprinsippet ikke har fått et så forpliktende innhold andre steder i sosialtjenesteloven; heller ikke i sotjl. § 5-1 annet ledd hvor prinsippet er uttrykkelig nedfelt i bestemmelsens ordlyd.

Etter dette må det konkluderes med at sotjl. § 4-5 ikke fastsetter en forpliktelse om at klientene må gjøres selvhjulpne eller at hjelpetiltakene må være egnet til dette. Selvhjelpsprinsippet er likevel et så grunnleggende hensyn at dette som regel må tillegges stor vekt ved utformingen av hjelpetilbudet. Det må derfor foreligge tungtveiende hensyn for at selvhjelpsprinsippet skal fravikes.

---

<sup>233</sup> Kjellevold 1999 s. 307.

### 5.3 Bruk av oppholdssteder som eies og drives av andre

#### 5.3.1 Innledning

Selv om sotjl. § 4-5 fastsetter en plikt til ”å finne midlertidig husvære”, følger det ikke at sosialtjenesten også må etablere, eie eller drive oppholdsstedene selv. Sotjl. §§ 7-1 og 7-5 fastsetter at fylkeskommunene og kommunene har ansvaret for ”etablering og drift” for henholdsvis rusavvenningsinstitusjoner og omsorgsboliger. I lovforarbeidene fremheves det at dette likevel ikke innebærer at fylkeskommunene og kommunene selv må etablere, eie og drive slike oppholdssteder selv.<sup>234</sup>

Forarbeidene inneholder ikke liknende uttalelser i forbindelse med realiseringen av sotjl. § 4-5 om midlertidig husvære. Sett i lys av at de relativt klare bestemmelser i sotjl. §§ 7-1 og 7-5 heller ikke oppstiller forpliktelser om direkte offentlig eierskap eller drift, må utgangspunktet imidlertid være at det også ved realiseringen av sotjl. § 4-5 er adgang til å benytte oppholdssteder som eies eller drives av andre. Tilsvarende er lagt til grunn i Kvalitetsrundskrivet, hvor det fremgår at realiseringen av sotjl. § 4-5 ”kan skje ved at kommunen selv står for etablering og drift, eller ved at det kjøpes plasser fra private aktører”.<sup>235</sup>

Dette utgangspunktet kan av ulike grunner være begrenset. I det følgende behandles tre ulike forhold som det kan tenkes at begrenser sosialtjenestens adgang til å benytte oppholdssteder som eies og drives av andre.

#### 5.3.2 Manglende alternativt tilbud

Det kan tenkes at sosialtjenesten finner det hensiktsmessig å benytte oppholdssteder som eies av andre, men at det rent faktisk ikke er mulig å oppdrive et slikt tilbud. I slike tilfeller vil kommunene være tvunget til å etablere og drive oppholdssteder selv. Dette følger av at sotjl. § 4-5 etter bestemmelsens ordlyd hjemler en resultatforpliktelse for kommunene; søkere som har krav på hjelp etter bestemmelsen, har krav på et midlertidig husvære, uavhengig av hvordan kommunene organiserer tilbudet.<sup>236</sup>

---

<sup>234</sup> NOU 1985:18 s. 119 og Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 97 og 99.

<sup>235</sup> Rundskriv U-5/2003 s. 2.

<sup>236</sup> Se ovenfor i punkt 3.2.



### 5.3.3 Kommunaløkonomisk lønnsomhet

Det har fra flere hold blitt påpekt at det kan være kommunaløkonomisk mer lønnsomt at kommunene innretter seg med egne oppholdssteder, fremfor å benytte oppholdssteder som eies og drives av private aktører.<sup>237</sup> Dette reiser spørsmål om kommunenes diskresjonære kompetanse er begrenset til oppholdssteder som det ressursmessig er mest hensiktsmessig å benytte.

Verken sosialtjenesteloven eller andre deler av lovgivningen gir grunnlag for at kommunene har en slik plikt. Kommunene må imidlertid også holde seg innenfor de rammer som følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper for saklighet og forholdsmessighet.

Ofte vil det være forholdsmessighet mellom kvaliteten på de tjenester som ytes og de kostnader som påløper i forbindelse med tjenesten. Å benytte oppholdssteder som er mindre kostnadskrevende enn andre, vil derfor vanligvis gå på bekostning av kvaliteten på hjelpen som tilbys. I slike tilfeller vil hensynet til klientenes trygghet etter sotjl. § 1-1 bokstav a tale klart for at kommunene ikke bør velge det billigste alternativ.

Dersom det ikke er forholdsmessighet mellom kostnadene og kvaliteten på en bestemt ytelse, og det således vil kunne være ressursbesparende å benytte et annet alternativ med samme kvalitet, taler hensynet til en effektiv bruk av det offentliges ressurser for at kommunene ikke skal kunne fortsette å benytte det uforholdsmessig kostnadskrevende alternativet. I juridisk litteratur har Kjønstad påpekt at kostnader etter forholdsmessighetsprinsippet kan ha betydning for om omsorgsytelser skal gis i eget hjem, eller i institusjoner eller institusjonslignende oppholdssteder.<sup>238</sup>

”Kommunen må ikke treffe grovt urimelige vedtak. Dersom de hjemmebaserte tjenestene er mye billigere enn plass i bolig med heldøgns omsorgstjenester, taler også forholdsmessighetsprinsippet for at den funksjonshemmede vanligvis må få hjemmebaserte tjenester. Det må gjelde selv om hjemmehjelps- og hjemmesykepleieordningen er ”sprengt”, mens kommunen har ledig kapasitet i alders- og sykehjem. I slike tilfeller må kommunen flytte personelle og økonomiske ressurser fra den ene sektoren til den andre.”<sup>239</sup>

---

<sup>237</sup> Se ovenfor i punkt 2.5.4.

<sup>238</sup> Selv om klienter kan ha krav på omsorgsytelser etter sotjl. § 4-3, oppstiller sosialtjenesteloven ikke rettskrav på å kunne velge om slike ytelser skal gis i hjemmet eller omsorgsboliger, se punkt 3.3.5.

<sup>239</sup> Kjønstad 2000 s. 143.

Det er grunn til å anta at det samme også må gjelde for organiseringen av hjelpetilbudet etter sotjl. § 4-5. Ofte vil det nok imidlertid kunne hevdes at en organisering av hjelpetilbudet med bruk av privateide oppholdssteder av ulike grunner er en så vidt hensiktsmessig løsning, at et vedtak ikke vil være grovt urimelig. Det er uansett klart at det ikke kan benyttes oppholdssteder som er vesentlig dyrere enn andre, utelukkende for f.eks. å fremme egne eller andre interesser.<sup>240</sup>

#### 5.3.4 Oppholdssteder som ikke oppfyller sosialtjenestens forpliktelser

Ved at sotjl. § 4-5 åpner for at kommunene kan realisere sitt ansvar gjennom bruk av oppholdssteder som eies av en tredjepart, utvides antallet aktører som kan påvirke kvaliteten på hjelpen som ytes. Dette kan imidlertid ikke ha betydning for kommunenes ansvar for oppfyllelsen av sotjl. § 4-5. Hensynet til klientenes trygghet taler for at de samme rettssikkerhetsgarantiene må gjelde, uavhengig av hvordan hjelpetilbudet er organisert. Dette ble også lagt til grunn i lovforarbeidene, hvor utvalget forutsatte at ”dersom offentlige myndigheter inngår avtaler med private firmaer om samarbeid om konkrete tjenester til klienter som det offentlige har ansvar for og betaler for, må de samme prinsipper gjelde om rettssikkerhet og klagerett”.<sup>241</sup> Utvalget fant ikke grunn til å gi lovbestemmelser om dette.

Dette innebærer at kommunene må rette opp i forhold på de private oppholdsstedene, dersom disse er i strid med de krav som kan stilles til sosialtjenestens ytelser. Dersom en kommune ikke er i stand til å rette opp i forholdene, vil en videre bruk av det private oppholdsstedet hindre en rettmessig oppfyllelse av kommunens ansvar etter sotjl. § 4-5. En kommune kan dermed være tvunget til å ikke benytte seg av oppholdsstedet.

Kommuneadvokaten i Oslo har lagt til grunn tilsvarende, ved å fremheve at sosialtjenesten kan ha ”rett og plikt til ikke å benytte seg av ” oppholdssteder som er farlige eller nedverdiggende for klientene å benytte”.<sup>242</sup> Uttalelsen er ikke generelt

---

<sup>240</sup> Se Eckhoff og Smith 1997 s. 291. Folkvord har under overskriften ”Finst det ein hospitsmafia i Oslo?” drøftet spørsmålet om det er ”korrupsjon som er årsak til at hospitsbissnissen i Oslo er så seigiliva”, se Folkvord 2001 s. 225-239.

<sup>241</sup> NOU 1985:18 s. 64.

<sup>242</sup> Kommuneadvokaten 2002 s. 2. Se uttalelsen nedenfor i punkt 5.9.4, hvor det også fremgår at slike forhold vil være i strid med sosialtjenesteloven.

utformet, men er knyttet til ett konkret tilfelle.<sup>243</sup> Uttalelsen må imidlertid kunne tolkes som utslag av et mer generelt prinsipp om at sosialtjenestens ansvar for klientenes trygghet ikke opphører ved bruk av oppholdssteder som eies av andre enn kommunen selv.

#### 5.4 Tildeling gjennom avtale eller forvaltningsmessig avgjørelse

Ved at kravet om bruksrett forutsetter en rettsstiftende handling, kan det reises spørsmål om hvilken form rettsstiftsakten kan foretas i. Tradisjonelt har det vært vanlig at forvaltningen gir borgerne rettigheter og plikter i forvaltningsmessige avgjørelsesformer. Det har imidlertid skjedd en utvikling i stat og kommune, hvor det i stigende grad benyttes løfter og avtaler, i stedet for, eller som supplement til, ordinære forvaltningsmessige avgjørelser.<sup>244</sup> Denne tendensen har også kommet til uttrykk i forbindelse med tildeling av midlertidig husvære, ved at klientenes bruksrett reguleres i avtaler som leieforhold, og ikke som en forvaltningsmessig avgjørelse.<sup>245</sup>

På samme måte som private parter har forvaltningen alminnelig eierrådighet og avtalekompetanse.<sup>246</sup> I kraft av dette vil forvaltningen i utgangspunktet også ha kompetanse til å stifte bruksrett til oppholdssteder gjennom avtaler. For at forvaltningen skal være forpliktet til å benytte en bestemt stiftelsesform, må det således være særlige holdepunkter for dette.

Sosialtjenesteloven oppstiller ingen lovbestemmelse som gir uttrykk for at sosialtjenesten må benytte en bestemt stiftelsesform. Det må derfor legges til grunn at sosialtjenesten kan benytte både den tradisjonelle forvaltningsmessige avgjørelsesformen og avtaleformen, for å sikre klienter bruksrett til et midlertidig husvære. Dette ser også ut til å være forutsatt i sosialrettslig litteratur. Kjellevold har f.eks. drøftet inngående betydningen av at den forvaltningsmessige avgjørelsesformen erstattes eller suppleres av avtaler om tildeling av sosiale ytelser, uten at det reises spørsmål om det i det hele tatt er adgang til å foreta dette.<sup>247</sup>

---

<sup>243</sup> Se ovenfor i punkt 1.4.2.

<sup>244</sup> Se Boe 1993b s. 812 og Kjellevold 2000 s. 183.

<sup>245</sup> Se uttalelsen fra Oslo kommune ovenfor i punkt 5.1.

<sup>246</sup> Graver 1999 s. 225.

<sup>247</sup> Se Kjellevold 2000 s. 183-195.

## 5.5 Kravet om disposisjonsrett. Personell kompetanse

En forutsetning for at sosialtjenesten kan tildele en klient bruksrett til et midlertidig husvære, er at den har rett til å disponere over oppholdsstedet. For oppholdssteder som kommunene selv eier, er disposisjonsretten i utgangspunktet lagt til kommunestyret, jf. koml. § 6 første setning. Denne kan imidlertid delegeres etter reglene i koml. kapittel 2 og §§ 20 nr. 3, 23 nr. 4 og 24 nr. 1, se koml. § 6 annen setning.

Ansvar for hjelpeplikten etter sotjl. § 4-5 er også i utgangspunktet lagt til kommunestyret, men den praktiske realiseringen er i stor grad delegert til underordnede forvaltningsorganer.<sup>248</sup> Det er ikke nødvendigvis samme forvaltningsorgan som gjennom delegasjonsvedtak er tillagt disposisjonsretten over kommunale oppholdssteder og ansvaret for utførelsen av sotjl. § 4-5. Hvorvidt et forvaltningsorgan som har fått ansvaret for realiseringen av sotjl. § 4-5, også er gitt disposisjonsrett til kommunens oppholdssteder, må fastsettes ut fra en tolkning av delegasjonsvedtaket.

Oppholdssteder som kommunene ikke eier selv, vil kommunene i utgangspunktet ikke ha disposisjonsrett til. Etter legalitetsprinsippet kreves det lovhjemmel for at sosialtjenesten skal kunne bestemme hvordan oppholdsstedet skal benyttes, med mindre sosialtjenesten gjennom avtale med tredjeparten er gitt rett til dette. I mange tilfeller vil oppholdsstedene eies av en privat aktør. Tilsvarende problemstilling vil også gjelde overfor kommunale oppholdssteder, dersom det er en annen kommune som ønsker å benytte oppholdsstedet, enn den som er eier av dette. Dette følger av at kommunene er selvstendige rettssubjekter.

Problemet med at andre enn beslutningsorganet har disposisjonsretten over et oppholdssted, kan i prinsippet reise seg for alle institusjoner og institusjonslignende oppholdssteder. Sotjl. § 7-6 fastsetter bestemmelser som skal løse slike problemer for rusbehandlingsinstitusjoner og omsorgsboliger. Dersom forvaltningsmessige avgjørelser treffes i samsvar med bestemmelsen, blir disse rettslig bindende for rettssubjekter som har disposisjonsrett til slike oppholdssteder.

Liknende regler er ikke gjort gjeldende for oppholdssteder som benyttes som midlertidig husvære. For at sosialtjenesten selv skal kunne tildele klientene bruksrett til oppholdssteder som den i utgangspunktet ikke har disposisjonsrett over, må sosialtjenesten derfor først skaffe seg dette, normalt gjennom avtale med tredjeparten.

---

<sup>248</sup> Se ovenfor i punkt 3.2.

For oppholdssteder som kommunene selv eier, vil disposisjonsrett også kunne følge av internt delegasjonsvedtak.

## 5.6 Overlatelse til andre å stifte klientenes bruksrett

Ved at kravet om bruksrett forutsetter en rettsstiftende handling, innebærer dette at sosialtjenestens hjelpeplikt ikke kan oppfylles ved at det bare foretas en faktisk handling. Et spørsmål som reiser seg er om sosialtjenesten selv må foreta den rettsstiftende handlingen, eller om dette kan overlates til en tredjepart, f.eks. en privat aktør eller en annen kommune.

Det kan tenkes ulike former for hvordan det kan overlates til en tredjepart å foreta den rettsstiftende handling som en bruksrett forutsetter. Forholdet mellom sosialtjenesten og tredjeparten kan være utførlig avtalerettslig regulert, og det kan fremgå klart av avtalen når tredjeparten skal sikre bruksrett på vegne av sosialtjenesten. Det kan også tenkes tilfeller hvor sosialtjenesten, gjennom uformell kontakt med en tredjepart, ved behov forespør om tredjeparten har ledige oppholdssteder. Dersom tredjeparten svarer bekreftende på sosialtjenestens forespørsel, henviser sosialtjenesten klienten til tredjeparten for tildeling av bruksrett til et oppholdssted som tredjeparten har disposisjonsrett over.

Det ser i praksis ut til at det er en tendens til at kommunene overlater til en tredjepart å tildele klienter bruksrett til et oppholdssted. Oslo kommune henviser f.eks. til private aktører for inngåelse av leieavtaler.<sup>249</sup> Sosialtjenesten er således formelt sett ikke direkte part i rettsforholdet som bruksretten direkte knytter seg til.

For at sosialtjenesten skal være forpliktet til å foreta den rettsstiftende handling selv, må det foreligge rettslig grunnlag for en slik plikt. Etter sotjl. § 2-1 første ledd er kommunene ”ansvarlig for å utføre” oppgavene i sotjl. § 4-5. Bestemmelsen kan synes å fastsette en plikt for kommunene til selv å gjennomføre de oppgaver som kommunene har ansvaret for. Sett i lys av de øvrige bestemmelser i kapittel 2, fremgår det imidlertid at bestemmelsen ikke er utformet for å begrense sosialtjenestens diskresjonære skjønn, med tanke på hvordan ansvaret skal gjennomføres. Bestemmelsen fastsetter hovedprinsippene for oppgave- og ansvarsfordelingen mellom de ulike

---

<sup>249</sup> Se ovenfor i punkt 5.1.

forvaltningsnivåene, dvs. mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. Det fremgår også av lovforarbeidene at dette har vært motivet for bestemmelsen.<sup>250</sup>

Sotjl. § 4-5 synes heller ikke å oppstille en plikt for sosialtjenesten til selv å stifte klientenes bruksrett til et oppholdssted. Den eneste aktivitet som bestemmelsen uttrykkelig pålegger sosialtjenesten å utføre selv, er formulert som ”å finne” midlertidig husvære. Det synes i dette å ligge at sosialtjenesten skal fremskaffe midlertidig husvære, uten at det angir noe om hvordan dette skal gjennomføres.

I lovforarbeidene ble spørsmålet om sosialtjenesten må stifte klientenes bruksrett selv, ikke uttrykkelig drøftet. Generelt ble det imidlertid lagt stor vekt på at bestemmelsene i sosialtjenesteloven ikke skulle detaljregulere kommunenes valg av virkemidler.<sup>251</sup> Dette taler for at det heller ikke var hensikten å regulere hvordan sosialtjenesten skulle realisere hjelpeplikten etter sotjl. § 4-5, og at begrepet ”finne” ikke var ment å forplikte sosialtjenesten til selv å foreta den rettsstiftende handlingen.

Det følger av dette at sosialtjenesteloven ikke oppstiller en plikt for sosialtjenesten til å stifte klientenes bruksrett selv. Hjelpeplikten i sotjl. § 4-5 vil således kunne være oppfylt dersom det overlates til en tredjepart å gjennomføre dette, f.eks. ved at en leieavtale inngås mellom klienten og en privat aktør, på bakgrunn av en henvisning fra sosialtjenesten. En slik løsning synes å være i samsvar med praksis i Oslo kommune. Dette vil også legge til rette for en fleksibel og hensiktsmessig arbeidsfordeling, ved at kommunene slipper å leie oppholdsstedene som ønskes benyttet for så å ”fremleie” disse gjennom avtale eller administrativt vedtak til klientene. Sosialtjenesten vil imidlertid ha plikt til å sikre at klientene reelt sett gis tilgang til et oppholdssted.<sup>252</sup> Dersom klienten henvises til et oppholdssted som nekter å gi vedkommende tilgang, og klienten ikke gis tilgang til et annet oppholdssted, vil sotjl. § 4-5 således ikke være oppfylt.

---

<sup>250</sup> Se NOU 1985:18 s. 243 og Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 25.

<sup>251</sup> NOU 1985:18 s. 47 og Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 16.

<sup>252</sup> Se ovenfor i punkt 5.1.

## 5.7 Adgangen til å fastsette vilkår

### 5.7.1 Sosialtjenestens kompetanse til å fastsette vilkår

Selv om det er klart at sosialtjenesten er forpliktet til å sikre bruksrett til midlertidig husvære til klienter med krav på hjelp, kan det reises en spørsmål om hvordan plikten skal realiseres. Disse løses ikke nødvendigvis ved tolkning av sotjl. § 4-5. For løsning av slike spørsmål pålegger sotjl. § 8-4 en plikt for sosialtjenesten til å rådføre seg med klienten. Nærmere bestemt fastsetter bestemmelsens første punktum at tjenestetilbudet ”skal så langt som mulig utformes i samarbeid med klienten”. Etter bestemmelsens annet punktum skal det ”legges stor vekt på hva klienten mener”.

Dersom sosialtjenesten og klientene ikke kommer til enighet om hvordan hjelpetilbudet i detalj skal utformes, reiser det seg spørsmål om sosialtjenesten har adgang til å ensidig fastsette betingelsene for hvordan plikten til å fremskaffe tilgang til midlertidig husvære skal realiseres. Sosialtjenesteloven § 5-3 første ledd første punktum fastsetter uttrykkelig at det ”kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad”. Liknende bestemmelse er ikke oppstilt for andre hjelpeformer etter sosialtjenesteloven, herunder sotjl. § 4-5 om midlertidig husvære. I forvaltningsrettslig litteratur er det imidlertid alminnelig akseptert at forvaltningen kan ha en viss kompetanse til å fastsette vilkår ved begunstigende forvaltningsavgjørelser, selv om det ikke er oppstilt klar lovhjemmel om dette. Forutsetningen er at adgangen ikke er begrenset i relevant lovgivning, at vilkåret har saklig sammenheng med begunstigelsen, og at vilkåret ikke er uforholdsmessig eller urimelig tyngende.<sup>253</sup> På bakgrunn av dette, er det i sosialrettslig litteratur lagt til grunn at vilkårlæren gjelder for omsorgsytelser etter sotjl. § 4-3, jf. 4-2.<sup>254</sup> Det er ingen reelle hensyn som taler for at adgangen til å stille vilkår skal være annerledes ved tildeling av midlertidig husvære. Konklusjonen må derfor være at sosialtjenesten kan stille vilkår ved tildeling av midlertidig husvære etter sotjl. § 4-5, etter de prinsipper som følger av vilkårlæren.

Som vist ovenfor, åpner sotjl. § 4-5 også for å realisere kravet om bruksrett i avtalerettslige former. Et spørsmål som reiser seg i denne forbindelse, er om skrankene for kompetansen til å stille vilkår er de samme ved avtaler som ved forvaltningsmessige

---

<sup>253</sup> Bernt 1977 s. 67-75, Eckhoff og Smith 1997 s. 373-377, Graver 1999 s. 283-286, og Boe 1993b s. 721-728.

<sup>254</sup> Kjellevold 2000 s. 149-159.

avgjørelser, eller om samtykket som klientene avgir ved bruk av avtaleformen, utvider forvaltningens kompetanse. I juridisk litteratur er oppfatningen at samtykke ikke i seg selv utvider forvaltningens kompetanse til å fastsette vilkår, men at klientenes forhandlingsposisjon, og dermed reelle muligheter for å påvirke avtalens innhold, vil være viktige momenter i forholdsmessighetsvurderingen.<sup>255</sup> Samtykket vil således normalt kunne få betydning når grensene for vilkårsfastsettelsen skal trekkes. Kjelle vold påpeker imidlertid at klienter som har behov for sosiale ytelser ofte ”i liten grad vil ha valgmuligheter, og at en aktiv opptreden kan være uttrykk for en tvangssituasjon”.<sup>256</sup> Dette tilsier at man på sosialrettens område, herunder ved tildeling av midlertidig husvære, må være forsiktig med å tillegge dette momentet stor vekt ved en vurdering av om vilkåret er lovlig.

### 5.7.2 Vilkår som fastsettes av oppholdsstedene

Ofte er det ikke bare sosialtjenestens vilkår som klientene er tvunget til å forholde seg til, men også vilkår som fastsettes av oppholdsstedet. Dette kan være vilkår som følger av en avtale mellom klienten og oppholdsstedet hvor klienten skal bo, eller av oppholdsstedets husreglement. For slike vilkår oppstår det særlige problemstillinger, særlig dersom tredjeparten som eier oppholdsstedet, er en privat aktør. Dette skyldes at private aktørers virksomhet i mange tilfeller ikke er underlagt de samme rettslige skranker som forvaltningsorganers liknende virksomhet, herunder begrensningene som følger av vilkårlæren. I utgangspunktet har private rettssubjekter full avtalefrihet, også med hensyn til hvilke vilkår som stilles for inngåelse av avtaler. Skrankene for denne kompetansen følger av privatrettslige bestemmelser.

Dersom en privat aktør fastsetter krav til klientenes oppførsel på oppholdsstedet som vedkommende driver, kan det reises spørsmål om disse kravene kan prøves i forhold til vilkårlæren, på samme måte som vilkår som fastsettes av sosialtjenesten selv. Utvalgets uttalelse om at ”de samme prinsipper ... om rettssikkerhet” må gjelde dersom sosialtjenesten inngår avtaler med private om samarbeid om sosiale ytelser, kan synes å gi uttrykk for en slik oppfatning.<sup>257</sup> Det følger imidlertid av legalitetsprinsippet

---

<sup>255</sup> Bernt 1977 s. 75-92, Eckhoff og Smith 1997 s. 378, og Kjelle vold 2000 s. 190-192.

<sup>256</sup> Kjelle vold 2000 s. 192.

<sup>257</sup> Se punkt 5.3.4.



at private ikke kan pålegges plikter uten hjemmel i lov. Slike lovbestemmelser er ikke gjort gjeldende for oppholdssteder som benyttes som midlertidig husvære. Dette innebærer at private aktører i utgangspunktet ikke vil være underlagt skrankene etter vilkårlæren, med mindre dette er særskilt avtalt.

Uavhengig av om den private aktøren er underlagt skrankene i vilkårlæren, må disse skrankene likevel kunne gjøres gjeldende overfor sosialtjenesten. Selv om kravene til klienten formelt sett ikke fastsettes av sosialtjenesten som vilkår, vil virkningen for klienten likevel være den samme. Vedkommende vil i slike tilfeller tvinges til å akseptere den private aktørens krav. Privatiseringen av hjelpetilbudet etter sotjl. § 4-5 endrer verken klientenes behov for de samme rettssikkerhetsgarantier, eller sosialtjenestens plikt til å ivareta hensynet til klientenes sikkerhet etter sotjl. § 1-1 bokstav a.

En slik prøving av de reelle omstendighetene i forhold til skrankene for lovlige vilkår ble også lagt til grunn av fylkesmannen i Hordaland i en klagesak, da med henvisning til sotjl. § 5-3. Klagen gjaldt om sosialtjenesten, mot klientens ønske, kunne fremskaffe et midlertidig husvære i en annen kommune enn den klienten oppholdt seg i.<sup>258</sup> Fylkesmannens vurdering av ”tvangsflyttingen” som et vilkår ble begrunnet med at

”virkningen av vedtaket i denne saken faktisk innebærer et vilkår om å reise til en annen kommune. Selv om dette ikke er formulert klart som et vilkår, vil fylkesmannen legge avgjørende vekt på den faktiske virkningen, og vurdere vedtakets gyldighet ut fra dette.”<sup>259</sup>

Sosialtjenestens ansvar for oppholdsstedenes husordensregler fremgår ikke uttrykkelig av Kvalitetsrundskrivet. Det fremgår imidlertid slike regler ”skal gjøres kjent for beboeren og aksepteres av sosialtjenesten i kommunen”.<sup>260</sup>

## 5.8 Oppfyllestidspunktet

Når det er på det rene at hjelpeplikten i sotjl. § 4-5 inntreffer, kan det reises spørsmål om *når* sosialtjenesten må ha oppfylt denne plikten. Ordlyden i bestemmelsen regulerer ikke dette spørsmålet. Det fremgår imidlertid av utvalgets utredning at hensikten med

---

<sup>258</sup> Se nedenfor i punkt 5.10.

<sup>259</sup> Sak nr. 02/10640-721.11 s. 2.

<sup>260</sup> Rundskriv U-5/2003 s. 3.

bestemmelsen var å dekke ”et akutt behov for tak over hodet *som må løses umiddelbart* (min utheving)”.<sup>261</sup> Tidspunktet for når husværet må være tilgjengelig for søkeren fremgår ikke uttrykkelig i senere lovforarbeider. Det legges imidlertid til grunn flere steder at bestemmelsen er forutsatt å skulle dekke et ”akutt behov”. Det er nærliggende å slutte av dette at oppfyllelsen av plikten skal være en prioritert oppgave. Dette er også lagt til grunn i Kvalitetsrundskrivet, hvor det fremgår at sosialtjenesten skal ”sørge for at tilbud er tilgjengelig når behov oppstår. Det er derfor nødvendig å understreke at tilbud ... bør kunne etableres hurtig”.<sup>262</sup> Det er rimelig å anta at klienten har krav på tilgang til et husvære ved førstkommende natt. Dette er en naturlig følge av hjelpepliktens subsidiære karakter.<sup>263</sup>

## 5.9 Hjelpetilbudets kvalitet

### 5.9.1 Innledning

Et sentralt spørsmål ved fastsettelsen av innholdet i sosialtjenestens hjelpeplikt etter sotjl. § 4-5 er hvilken kvalitet hjelpetilbudet skal ha. Ordlyden i sotjl. § 4-5 regulerer dette spørsmålet i liten grad. Bestemmelsen fastsetter kun at sosialtjenesten er forpliktet til å fremskaffe et oppholdssted som utgjør et ”husvære” i sosialtjenestelovens forstand.<sup>264</sup> Den eneste begrensningen som ligger i dette er at sosialtjenesten ikke kan benytte telt, presenninger o.l. som ikke har tak og vegger. Kommunene har således frihet til å oppfylle plikten etter sotjl. § 4-5 ved hjelp av både hospits, hybelhus, hoteller, rekkehus, eneboliger, leiligheter i leiegårder m.v. Sosialtjenesten vil også være forpliktet til å benytte slike oppholdssteder dersom realiseringsformene som normalt benyttes, ikke er tilgjengelige. Dette følger av at sotjl. § 4-5 oppstiller en resultatforpliktelse.<sup>265</sup> Det er således ikke en gyldig avslagsgrunn at det f.eks. er fullt på hospitsene.

Utover dette fastsetter ikke bestemmelsen eller dens lovforarbeider bestemte krav til ytelsens kvalitet. Selv om dette gir sosialtjenesten stor grad av valgfrihet ved

---

<sup>261</sup> NOU 1985:18 s. 109.

<sup>262</sup> Rundskriv U-5/2003 s. 2.

<sup>263</sup> Se ovenfor i punkt 4.2.

<sup>264</sup> Se ovenfor i punkt 4.4.1.

<sup>265</sup> Se ovenfor i punkt 3.3.3.

utformingen av hjelpetilbudet, står sosialtjenesten likevel ikke fritt. Sosialtjenesten må ivareta de overordnede hensyn i sosialtjenesteloven, jf. sotjl. § 1-1. Det rettslige utgangspunktet kan derfor sies å være at hjelpetilbudet etter sotjl. § 4-5 må ha en standard som i størst mulig grad ivaretar disse hensynene.

Samtidig er formålsbestemmelsen i sotjl. § 1-1 en innholdsmessig vag bestemmelse, som oppstiller hensyn som må avveies mot hverandre og mot andre relevante hensyn. Det vil derfor i stor grad være opp til sosialtjenesten å vurdere hvordan disse hensynene best skal ivaretas. Det kan imidlertid være hensiktsmessig å gi en fremstilling av hvordan hensynene kan, og til en viss grad også må, ivaretas. Dette behandles nedenfor i punktene 5.9.2 og 5.9.3. I denne fremstillingen tas det utgangspunkt i uttalelser som Komiteen mener må være oppfylt for at retten til tilfredsstillende bolig i ØSK artikkel 11 første ledd første setning skal være oppfylt.<sup>266</sup> I tillegg tas det utgangspunkt i dokumenter fra ulike myndigheter om hvordan hjelpetilbudet bør utformes. Selv om disse uttalelsene har begrenset selvstendig rettskildemessig betydning, vil uttalelsene angi rimelige holdepunkter for hvordan hensynene kan ivaretas, til en viss grad praktiseres eller kan komme til å bli praktisert.

Ivaretakelsen av de overordnede hensynene forutsetter at det settes av ressurser. Det vil derfor kunne oppstå problemer ved ressursmangel. Den rettslige betydningen av slike problemer behandles i punkt 5.9.4.

## 5.9.2 Hjelpetilbudets funksjoner

### 5.9.2.1 Innledning

Det kan være hensiktsmessig ved klarleggingen av innholdet i sotjl. § 4-5 å ta utgangspunkt i hvilke funksjoner tilbudet om midlertidig husvære må dekke, for at sosialtjenestelovens overordnede målsettinger skal kunne oppnås. Målsettingene kan ikke bare ivaretas ved en vurdering av det fysiske objektet som fremskaffes, men må også få betydning for tilretteleggingen av klientenes bosituasjon under oppholdet.

En slik tilnærming er også valgt av Komiteen i forhold til ØSK artikkel 11 første ledd første setning om retten til tilfredsstillende bolig. Etter Komiteens syn skal denne retten ikke tolkes “in a narrow or restrictive sense which equates it with, for example,

---

<sup>266</sup> Se ovenfor i punkt 1.4.3.3.

the shelter provided by merely having a roof over one's head or views shelter exclusively as a commodity. Rather it should be seen as the right to live somewhere in security, peace and dignity.”<sup>267</sup>

#### 5.9.2.2 Tilgang til nødvendige fasiliteter

Etter Komiteens oppfatning er det en nødvendig forutsetning at individene har tilgang til ”certain facilities essential for health, security, comfort and nutrition”, for at retten til tilfredsstillende bolig skal være oppfylt. Etter Komiteens syn innebærer dette at individene

”should have sustainable access to natural and common resources, safe drinking water, energy for cooking, heating and lighting, sanitation and washing facilities, means of food storage, refuse disposal, site drainage and emergency services”.<sup>268</sup>

I Kvalitetsrundskrivet er flere av disse fasilitetene uttrykkelig nevnt. Det fremgår her at oppholdsstedet skal være ”tilstrekkelig innredet etter formålet”, gi beboerne ”mulighet for matlaging”, ha ”god adgang til bad og toalett, slik at personlig hygiene kan ivaretas” og gi ”anledning til vask av tøy”.<sup>269</sup> I tillegg stilles det krav om at klientene skal utstyres med ”rent sengetøy og håndklær” ved innflytting.<sup>270</sup> Tilsvarende kriterier er også oppstilt i Kvalitetssaken fra Oslo kommune.<sup>271</sup> I Kvalitetssaken stilles det også krav om ”fellesarealer som innbyr til sosiale samlinger”.<sup>272</sup> Kvalitetsrundskrivet stiller ikke liknende krav. Det synes imidlertid å forutsettes at slike fellesrom vil være aktuelle, da rundskrivet stiller krav til vasking av slike fellesrom.<sup>273</sup>

---

<sup>267</sup> General Comment 4, punkt 7.

<sup>268</sup> General Comment 4, punkt 8, bokstav b.

<sup>269</sup> Rundskriv U-5/2003 s.3.

<sup>270</sup> Rundskriv U-5/2003 s. 3.

<sup>271</sup> Kvalitetssaken s. 6.

<sup>272</sup> Kvalitetssaken s. 6.

<sup>273</sup> Rundskriv U-5/2003 s. 3.

### 5.9.2.3 Beboelighet

I de generelle kommentarene har Komiteen lagt til grunn at en bolig må være beboelig (“habitable”) for at retten til tilfredsstillende bolig skal være oppfylt. I kravet om beboelighet ligger det etter Komiteens oppfatning et krav om at boligen må beskytte beboerne “from cold, damp, heat, rain, wind or other threats to health, structural hazards, and disease vectors”.<sup>274</sup> Videre må oppholdsstedene sikre beboerne ”adequate space”.<sup>275</sup>

Verken Kvalitetsrundskrivet eller Kvalitetssaken stiller uttrykkelige krav til oppholdsstedets bygningsmessige utforming og vedlikehold. Det stilles imidlertid i visse krav til renhold. Kvalitetsrundskrivet fastsetter:

”Utleier har ansvar for å rengjøre rom ... for hver ny beboer som flytter inn. ... Dersom lengre opphold forekommer, skal det legges frem rent sengetøy og håndklær en gang i uken.

Renhold av rommene skal foretas av beboeren selv, eller i samarbeid med personalet, så ofte det er nødvendig for å ivareta en god hygiene.

Forsvarlig renhold av sanitærrom og fellesrom skal foretas av personalet så ofte det er nødvendig for å ivareta god hygiene.”<sup>276</sup>

Liknende kriterier er også lagt til grunn i Kvalitetssaken fra Oslo kommune.<sup>277</sup>

### 5.9.2.4 Kulturell og samfunnsmessig tilhørighet

En forutsetning for at retten til tilfredsstillende bolig skal være oppfylt, er videre etter Komiteens oppfatning at oppholdsstedet gjenspeiler en viss form for kulturell og samfunnsmessig tilhørighet:

“The way housing is constructed, the building materials used and the policies supporting these must appropriately enable the expression of cultural identity and diversity of housing. Activities geared towards development or modernization in the housing sphere should ensure that the cultural dimensions of housing are not sacrificed, and that, inter alia, modern technological facilities, as appropriate are also ensured.”<sup>278</sup>

---

<sup>274</sup> General Comment 4, punkt 8 bokstav d.

<sup>275</sup> General Comment 4, punkt 8 bokstav d.

<sup>276</sup> Rundskriv U-5/2003 s. 3.

<sup>277</sup> Kvalitetssaken s. 6.

<sup>278</sup> General Comment 4, punkt 8 bokstav g.

I juridisk litteratur er dette sitatet kommentert slik:

“The rationale for this is not immediately apparent from the General Comment itself, and it may seem at face value to be a matter of lesser importance. However, traditional housing in each country often reflects the form and nature of social interactions. Failure to take such concerns into account in the provision of housing may contribute to the alienation and disruption of community life and thence undermine the traditional forms of community support”.<sup>279</sup>

Ivaretakelsen av behovet for kulturell og samfunnsmessig tilhørighet har også rettslig grunnlag i de overordnede målsettinger i sotjl. § 1-1. Som konkludert ovenfor i punkt 4.4.1, kan det ikke innfortolkes et generelt krav om at oppholdsstedene må ha varig tilknytning til fast eiendom i begrepet ”husvære” i sotjl. § 4-5. Sotjl. § 1-1 må likevel innebære at sosialtjenesten i størst mulig grad unngår å benytte oppholdssteder som kan virke stigmatiserende i forhold til klientene, og dermed også forsterke en marginaliseringseffekt. Dette innebærer at sosialtjenesten kan være forhindret i å benytte husbåter, brakker, campingvogner o.l. for å oppfylle hjelpeplikten i sotjl. § 4-5.

#### 5.9.2.5 Botrygghet og trivsel

I de generelle kommentarene forutsetter Komiteen videre at individene må sikres en viss botrygghet for at retten til tilfredsstillende bolig skal være oppfylt:

“Tenure takes a variety of forms, including ... emergency housing .... Notwithstanding the type of tenure, all persons should possess a degree of security of tenure which guarantees legal protection against forced eviction, harassment and other threats. States parties should consequently take immediate measures aimed at conferring legal security of tenure upon those persons and households currently lacking such protection.”<sup>280</sup>

I tillegg til hensynet til klientenes trygghet, taler også hensynet til klientenes rehabiliteringsmuligheter for at denne funksjonen ivaretas, f.eks. ved å sikre klientene

---

<sup>279</sup> Craven 1995 s. 347.

<sup>280</sup> General Comment 4, punkt 8 bokstav a.

mulighet for privatliv og ro. I Kvalitetsrundskrivet har dette kommet til uttrykk som at beboerne ”har rett til privatliv”.<sup>281</sup>

Dersom flere klienter tilbys midlertidig husvære i samme oppholdssted, vil det kunne være vanskelig å ivareta hensynet til botrygghet og trivsel i bofellesskapet, samtidig med hensynet til den enkelte klients selvbestemmelsesrett. Det forekommer at klientenes tilgang til oppholdsstedet er begrenset til bestemte åpningstider, for å sikre beboerne nattero.<sup>282</sup> Et annet eksempel er at retten til samkvem med andre er begrenset, f.eks. for å hindre prostitusjon eller omsetning av rusmidler eller tyvegods.<sup>283</sup>

Sotjl. § 7-11 fastsetter bestemmelser om klientenes rettigheter under opphold i rusbehandlingsinstitusjoner og omsorgsboliger. Etter bestemmelsens første ledd skal beboerne ha rett til å ”bestemme i personlige spørsmål og ha det samkvem med andre som de selv ønsker, så langt det er forenlig med formålet ved oppholdet og med institusjonens/boligens ansvar for driften, herunder ansvaret for trygghet og trivsel”. Etter annet ledd har beboerne ”rett til å bevege seg både i og utenfor institusjonen/boligen med de begrensninger som institusjonen/boligen fastsetter av hensyn til behovet for trygghet og trivsel”.

Liknende bestemmelser er ikke gitt for midlertidig husvære etter sotjl. § 4-5. Spørsmålet må derfor løses ut fra den alminnelige vilkårs læren. Sosialtjenestens adgang til å gripe inn i klientenes selvbestemmelsesrett må imidlertid antas å følge tilsvarende prinsipper etter denne rettslige skranken, som det som følger av de ovennevnte bestemmelser. I Kvalitetsrundskrivet er klientenes adgang til å motta besøk løst på følgende måte:

”Beboeren skal ha adgang til å motta besøk dersom ikke særlige grunner taler mot det. Eventuelt skal besøk forhåndsavtales med personalet dersom særskilte grunner taler for det.”<sup>284</sup>

Tilsvarende er lagt til grunn av Oslo kommune i Kvalitetssaken.<sup>285</sup>

---

<sup>281</sup> Rundskriv U-5/2003 s. 3.

<sup>282</sup> I Oslo har hospitser fastsatt portforbud etter kl. 02.00 om natten. Etter dette kommer beboerne ikke inn, se Gaathe [et.al.] 1995 s. 14.

<sup>283</sup> I Oslo har hospitser fastsatt at gjester må forlate hospiset før natten, se Gaathe [et.al.] 1995 s. 14.

<sup>284</sup> Rundskriv U-5/2003 s. 3.

<sup>285</sup> Kvalitetssaken s. 6.

Også mer integritetskrenkende tiltak synes å ha vært benyttet for å holde kontroll over beboerne. Det har f.eks. forekommet at personalet har foretatt ransaking av beboere, mot beboernes vilje.<sup>286</sup> For at slike tiltak skal være lovlige, trengs klar lovhjemmel. Dette følger av legalitetsprinsippet og EMK artikkel 8 nr. 2. Inngrep mot vedkommendes egen vilje, eller mot vedkommendes klare motstand, vil også kunne være straffbart, jf. strl. § 222. Overfor klienter som har fått tildelt midlertidig husvære foreligger ikke klar lovhjemmel. I særlige tilfeller vil tvangstiltak kunne vurderes som straffrie, ut fra nødretts- eller nødvergebetraktninger, jf. strl. §§ 47 og 48.<sup>287</sup> Dette kan imidlertid ikke benyttes som grunnlag for en utbredt tvangsbruk. Integritetskrenkende tiltak har også vært kritisert av Boligutvalget, som har foreslått lovfesting av integritetsvernet til beboere på midlertidige oppholdssteder.<sup>288</sup>

Oslo kommune har i Kvalitetssaken oppstilt som vilkår for inngåelse av kvalitetsavtaler med privateide oppholdssteder at personalet behandler beboerne ”med respekt og verdighet”. I tillegg skal det ”tilstrebes høy grad av tilgjengelighet og imøtekommenhet”.<sup>289</sup> Liknende krav er ikke oppstilt i Kvalitetsrundskrivet. Slike hensyn skal imidlertid ivaretas ved utformingen av tilbud om midlertidig husvære, jf. sotjl. § 1-1 bokstav a, som fastsetter at loven skal ”bidra til økt likeverd og likestilling”.

### 5.9.3 Differensiering av hjelpetilbudet

#### 5.9.3.1 Innledning

Retten til midlertidig husvære imøtekommes ofte ved at klientene henvises til hospitser. Allerede i rundskriv I-1/93 ble det påpekt at dette ikke alltid er et egnet tilbud for sosialtjenestens klientgrupper:

”Under praktiseringen av lov om sosial omsorg ble hjelpen i slike tilfeller ofte gitt ved at kommunen helt eller delvis betalte opphold i pensjonat, hospits eller hotell inntil det var mulig å finne en permanent løsning på boligspørsmålet. Vi antar at kommunene også i framtiden i mange tilfeller vil velge slike løsninger som ofte er svært kostbare og sosialt sett dårlige. Det gjelder ikke minst innkvartering i hospits. Det bør derfor i konkrete tilfeller vurderes om ikke hjelp til etablering i en

---

<sup>286</sup> Se Gaathe [et.al.] 1995 s. 13.

<sup>287</sup> Se nærmere Bernt 2000 s. 293-302 om slike betraktninger som hjemmel for tvangsbruk.

<sup>288</sup> NOU 2002:2 s. 230.

<sup>289</sup> Kvalitetssaken s. 6.



vanlig bolig vil være en totalt sett bedre løsning både for søkeren og kommunen.”<sup>290</sup>

Ivaretagelsen av målsettingene i sotjl. § 1-1 taler for at hjelpetilbudet må tilpasses de ulike klientgruppenes behov. NOU 2002:2 tar også til orde for en slik differensiering:

”Det er i dag ingen definert forskjell på lavterskeltilbud og midlertidige oppholdssteder. Blant annet benyttes hospitser til begge formål. En konsekvens av dette er at rusmisbrukere, personer med kun økonomiske problemer, ungdom og barnefamilier kan plasseres på samme sted. Innenfor et boligpolitisk perspektiv med utvikling av ulike tilpassede boligløsninger i en trappemodell som samsvarer med ulike gruppers behov, bør det trekkes klare grenser mellom lavterskeltilbud og midlertidige oppholdstilbud.”<sup>291</sup>

I andre politiske dokumenter har differensiering blitt knyttet til bestemte klientgrupper. Disse skal behandles i det følgende.

#### 5.9.3.2 Barnefamilier, ungdom og barn

Barnefamilier, ungdom og barn på hospits er klientgrupper som har opptatt særlig oppmerksomhet. I rundskriv I-1/93 ble det lagt til grunn at hospitser er ”et lite egnet sted for barnefamilier”.<sup>292</sup> Etter at undersøkelsene om bostedsløshet har blitt kjent, har signalene i politiske dokumenter om at slike klientgrupper ikke skal plasseres på hospits, blitt hyppig gjentatt. St.meld. nr. 39 (2001-2002) Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge fastsetter at ”[b]arnefamilier skal generelt ikke bo på hospits”.<sup>293</sup> I vedtak 14. juni 2000 nr. 400 ba Stortinget regjeringen om å ”medvirke til (min uthevning) at bruk av hospits som boligløsning for barnefamilier og enslige barn og ungdom opphører”. I vedtak 12. desember 2001 nr. 80 ble signalene ytterligere forsterket, ved at Stortinget anmodet regjeringen om å ”sørge for (min uthevning) at bruk av hospits som boligløsning for barnefamilier opphører. Bruk av hospits for barn og barnefamilier utover rene nødløsninger kan ikke aksepteres.” I Kvalitetsrundskrivet heter det:

---

<sup>290</sup> Rundskriv I-1/93 s. 114.

<sup>291</sup> NOU 2002:2 s. 230.

<sup>292</sup> Rundskriv I-1/93 s. 114.

<sup>293</sup> St.meld. nr. 39 (2001-2002), punktene 10.4.4 og 10.5.

”Barnefamilier, barn og unge som har et akutt boligbehov må få tilbud om midlertidig husvære som er forsvarlig og egner seg for denne gruppen. Midlertidig husvære hvor personer med rusmiddelproblemer oppholder seg er ikke et egnet sted for barnefamilier, barn og unge. Kommunene må sikre at forsvarlige og egnede tilbud for denne gruppen er tilgjengelige når behov oppstår.”<sup>294</sup>

Kvalitetsrundskrivet fastsetter videre at oppholdssteder som benyttes til midlertidig husvære til rusmisbrukere ikke skal tilbys ”barnefamilier eller enslige under 18 år”.<sup>295</sup>

Også på det kommunale plan er de politiske signalene klare. Bystyret i Oslo har f.eks. fattet vedtak, hvor det heter:

”Sosialkontorene gis ikke anledning til å henvise barnefamilier og unge enslige bostedsløse til døgnovernattingssteder hvor rusmisbrukere også blir henvist”.<sup>296</sup>

I Oslo skal midlertidig botilbud til denne klientgruppen nå være ”frittstående leiligheter eller midlertidig bruk av f.eks. trygdeboliger”.<sup>297</sup>

### 5.9.3.3 Rusrehabiliterede

Rusrehabiliterede er også en klientgruppe som er gitt økt oppmerksomhet etter at undersøkelsene om bostedsløshet ble offentliggjort. I St. meld. nr. 50 (1998-99) heter det:

”Opphald på hospits høver svært dårleg for rusrehabiliterede. Den allsidige bruken og omsetninga av rusmiddel på mange hospits gjer det truleg svært vanskeleg å ikkje ta opp at misbruken. I tillegg kan dei sosiale forholda på hospits gjere det svært vanskeleg å etablere et nytt livsmønster. Hospits blir ofte brukt som akutt plass for bustadlaus som er ferdige med soning i fengsel. Etter fengselopp hald eller institusjonsopp hald har mange trappa ned på eller kutta ut rusmiddel misbruken. Når dei hamnar på hospits, er det mange som ”sprekk”. Toleransen for narkotika går ned når bruken har vore redusert. Det skaper særleg stor fare for overdosar.”<sup>298</sup>

---

<sup>294</sup> Rundskriv U-5/2003 s. 1.

<sup>295</sup> Rundskriv U-5/2003 s. 2.

<sup>296</sup> Kvalitetssaken s. 8.

<sup>297</sup> Kvalitetssaken s. 3.

<sup>298</sup> St. meld. nr. 50 (1998-99) s. 260.

Denne problemstillingen er i liten grad fulgt opp i Kvalitetsrundskrivet og Kvalitetssaken, sammenlignet med de sterke politiske signalene overfor barnefamilier, ungdom og barn. Kvalitetsrundskrivet kommenterer dette kun på følgende måte:

”Enkelte brukergrupper kan ha omfattende og sammensatte problemer. Det bør i slike tilfeller for eksempel vurderes å ta inn i avtalen tiltak som sikrer at botilbudet ikke blir omsetningssted for narkotika og/eller tyvegods. Eksempler på slike tiltak er bemanning og tilsyn.”<sup>299</sup>

Et tilbud om midlertidig husvære til rusrehabiliterede i et tungt belastet rusmiljø vil ikke være i tråd med de overordnede målsettinger i sosialtjenesteloven om å ivareta hensynet til klientenes trygghet og rehabiliteringsmuligheter. Uttalelsen om at tiltak som hindrer omsetning av narkotika ”bør ... vurderes” er derfor utilfredsstillende for å sikre en slik ivaretagelse overfor rusrehabiliterede. Skal slike hensyn ivaretas tilfredsstillende, bør det fremgå klart at rusrehabiliterede ikke skal gis tilgang til et oppholdssted som også benyttes for rusmisbrukere.

#### 5.9.3.4 Bostedsløse med store rusproblemer og/eller psykiske problemer

Bostedsløse med store rusproblemer og/eller psykiske problemer vil kunne ha behov for et hjelpetilbud som ikke stiller strenge krav til atferd. Ellers vil det ofte kunne være praktisk umulig å benytte tilbudet. Kvalitetssaken fremhever behovet for, og problemene med, et slikt lavterskeltilbud på følgende måte:

”Fordi hospits og andre døgnovernatningssteder samler personer med rusproblemer og andre sosiale problemer, vil hospitsene ofte fremstå som et uverdig botilbud. Bomiljøet vil ofte være preget av omsetning og bruk av rusmidler, annen kriminalitet, destruktiv atferd, osv. Imidlertid er det viktig å være klar over at nettopp høy toleranse for dette, er det som ofte omtales som lavterskeltilbud, og er de tilbudene der de vanskeligst stilte klientene klarer å bo. Utfordringen blir derfor å drive tiltak som har høy toleranse for avvikende atferd, men å gi det hele en struktur som hindrer bomiljøet i å bli selvdestruktivt.”<sup>300</sup>

Behovet for et lavterskeltilbud fremheves også i NOU 2002:2:

---

<sup>299</sup> Rundskriv U-5/2003 s. 2.

<sup>300</sup> Kvalitetssaken s. 4-5.

”Enkelte [personer med akutte boligproblemer] har nedsatt funksjonsnivå på grunn av sosiale eller psykiske årsaker. Disse har behov for et lavterskeltilbud.”<sup>301</sup>

Det vil kunne hevdes at et lavterskeltilbud, hvor toleransen for bruk av rusmidler er høy, i praksis innebærer en manglende ivaretagelse av hensynet til klientens trygghet og rehabilitering. I slike tilfeller vil dette åpne for videre bruk av rusmidler. Fremskaffer sosialtjenesten et midlertidig husvære til en rusmisbruker hvor det stilles krav om rusfrihet, vil dette kunne prøves i forhold til den alminnelige vilkårs læren.

Problemstillingen vil da være om kravet om rusfrihet er uforholdsmessig tyngende for klienten, sett i forhold til formålet om å ivareta hensynet til trygghet og rehabilitering. Hensynet til klientens selvbestemmelsesrett vil veie tungt for at klienten selv får velge sin livssituasjon, jf. sotjl. § 8-4. Et slikt krav vil også ofte være praktisk umulig å oppfylle, uten stor faglig oppfølging. Utgangspunktet må derfor være at et krav om rusfrihet vil være uforholdsmessig tyngende for klienten.

Behovet for et lavterskeltilbud hvor det ikke stilles strenge krav til klientene, innebærer ikke at ivaretagelsen av klientenes trygghet og rehabiliteringsmuligheter skal reduseres tilsvarende. Klienter med rusproblemer og/eller psykiske problemer vil tvert imot kunne ha et stort behov for oppfølging. Dette kan innebære at oppholdsstedet bør være betjent av et personale. I St. meld. nr. 50 (1998-99) heter det:

”Det er alltid nokre bustadlause som ikkje er motiverte for ein sjølvstendig busituasjon på grunn av store rusmiddelproblem og/eller psykiske problem. Desse kan ha bruk for ein bustad med omsorgstjenester heile døgnet.”<sup>302</sup>

Videre fremheves i NOU 2002:2 følgende:

”I følge [sotjl. § 1-1 bokstav b] skal ytelser som hjemles i dette lovverk bidra til den enkelte settes i stand til å greie seg selv. Slik en rekke hospitser i dag er innrettet virker det reduserende på beboernes muligheter til å mestre en selvstendig boligsituasjon. Det er et klart behov for å sikre en tilstrekkelig bemanningssituasjon ... ved disse oppholdsstedene.”<sup>303</sup>

Kvalitetsrundskrivet inneholder som nevnt også kommentarer om at kommunene bør vurdere å sikre bemanning og tilsyn med klientene. Slike tiltak synes hovedsakelig å

---

<sup>301</sup> NOU 2002:2 s. 230.

<sup>302</sup> St. meld. nr. 50 (1998-99) s. 261.

<sup>303</sup> NOU 2002:2 s. 230. Tekst i klamme er min retting av original tekst, som er ”Sosialtjenestelovens §1”.

skulle ha til formål å hindre omsetning av rusmidler og tyvegods.<sup>304</sup> For personer med psykiske problemer vil det i stor grad være behov for tiltak som sikrer at disse ikke også får et rusproblem. Klienter med rusproblemer vil derimot ha behov for bemanning og tilsyn som bl.a. sikrer at liv ikke går til spille ved eventuell overdose. Dette fremgår utifredsstillende i Kvalitetsrundskrivet.

Oslo kommune har strukket seg lenger i å sikre klientene oppfølging. I tillegg til å stille krav om at det skal være ”personell tilstede hele døgnet” på oppholdsstedene, stilles det krav om at personalet ”skal ha kompetanse i førstehjelp”.<sup>305</sup> Krav til slik kompetanse burde også vært stilt i Kvalitetsrundskrivet for oppholdssteder som benyttes av rusmisbrukere.

Selv om de privateide hospitsene i Oslo kommune hovedsakelig har hatt mellom 20 og 40 beboere, har noen oppholdssteder vært oppholdssted for vesentlig flere. På enkelte steder har det vanligvis vært mellom 70 og 80 beboere, fordelt på litt over 60 rom.<sup>306</sup> Behovet for effektiv oppfølging av beboerne taler også sterkt for at sosialtjenesten bør benytte mindre oppholdssteder som midlertidig husvære.

#### 5.9.3.5 Bostedsløse med ”manglende boevne”

Et formål med sosialtjenesteloven er å ”bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig”, jf. sotjl. § 1-1 bokstav b. Dette må innebære at etablering i ordinære boliger er en overordnet målsetting i sosialtjenesteloven. Tradisjonelt har det vært vanlig å skille årsakene til at noen faller utenfor det ordinære boligmarkedet i to kategorier; de som faller utenfor på grunn av betalingsproblemer og de som faller utenfor på grunn av ”manglende boevne”.<sup>307</sup> For personer som mangler ”boevne” vil det være behov for en sosialfaglig oppfølging.

Inntil nylig har målet om å etablere bostedsløse i ordinære boliger i liten grad fått praktiske konsekvenser. St. meld. nr. 50 (1998-99) fastsetter nå uttrykkelig at det er en statlig målsetting å utvikle modeller for å arbeide med bosetting av bostedsløse.<sup>308</sup> Samtidig som utviklingen av slike modeller har blitt overlatt til Prosjekt bostedsløse,

---

<sup>304</sup> Se ovenfor i punkt 5.9.3.3.

<sup>305</sup> Kvalitetssaken s. 6.

<sup>306</sup> Se Ulfrstad 1999 s. 29, SIF 1999 s. 7 og Oppsøkende tjeneste 1998 s. 9 og 11.

<sup>307</sup> Om begrepet ”manglende boevne” og kritikken mot dette, se ovenfor i note 113.

<sup>308</sup> St. meld. nr. 50 (1998-99) s. 261.

fastsetter meldingen at regjeringen ”vil vurdere ”trappemodellen” som verkemiddel til gradvis bustadetablering for bustadslause”.<sup>309</sup> Modellen har vært brukt som nasjonal strategi i Sverige for bosetting av bostedsløse.<sup>310</sup> I St. meld. nr. 50 (1998-99) beskrives prinsippene i modellen slik:

”I trappemodellen er kvart trappesteg eit ledd i ein progresjon mot eigen bustad som er juridisk regulert, slik at ein kan gå inn med sanksjonar. Trappa kan t d ta til med utflytting frå hospits eller anna lågterskeltilbod. Den vidare progresjonen går gjennom ulike trenings- og overgangsbustader. Sosiale tenester er knytte til bustadene. Rett til privatliv, kontrollen med bustaden/tilhaldsstaden, tryggleiken i leigeforholdet og bustadstandarden aukar for kvart steg. Eigen bustad på standard leigekontrakt er målet. Sosialtenesta kan tilby trappemodellen med å leige bustader på den kommunale eller den private leigemarknaden. Sosialtenesta leiger bustaden vidare og er den formelle utleigaren til den bustadlause. Leigekontraktane må tilpassast den enkelte. Det er sosialkontora som krev inn leige, stiller krav til buforholdet, og eventuelt foretar oppseing av leigeforholdet. Kontraktane har faste vilkår for utkasting. Utkasting kan som regel skje på dagen. Dersom den bustadlause bryt ein regel eller avtale, eller skaper vanskar, må vedkomande ned eitt eller fleire steg i trappa og begynne på nytt.”<sup>311</sup>

Selv om Utjamningsmeldinga og Prosjekt bostedsløse har satt målsettingen om ordinær boligetablering av bostedsløse på dagsorden, er det omdiskutert om trappemodellen er mest hensiktsmessig for å realisere denne målsettingen. I Sverige har modellen vært kritisert. En nyere svensk offentlig utredning anbefaler den svenske regjeringen og svenske kommuner å gå bort fra trappemodellen.<sup>312</sup> En av svakhetene er i følge kritikerne at trappemodellen resulterer i at mange bostedsløse aldri blir etablert i ordinær bolig, men sirkulerer i boformer på de lavere trinnene i ”trappen”. Dette skyldes at tildeling og tilbaketrekning av boligformene benyttes for å regulere klientenes rusmisbruk, eller klientens kontroll over sine psykiske problemer. I tillegg er oppfølging av slike problemer i liten grad blitt gitt på de øverste ”trappetrinnene”. Selv om modellen dels er basert på bruk av positive virkemidler, i form av tilgang til ordinær

---

<sup>309</sup> St. meld. nr. 50 (1998-99) s. 259.

<sup>310</sup> Dyb 2002b s. 28.

<sup>311</sup> St. meld. nr. 50 (1998-99) s. 259.

<sup>312</sup> Se SOU 2001:95 Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället s. 15-16 og kapittel 7. Dette er ikke eksplisitt formulert, men utredningens forslag vil, i følge Dyb, rive bunnen ut av modellen. Det viktigste forslaget i så henseende er at kommunene skal begrense bruken av ”andrehandskontrakter” til et minimum, og i størst mulig grad tildele ordinære leiekontrakter (opplysninger av Dyb 28. april 2003).

bolig som endelig målsetting, er den kritisert for å være basert på kontroll og straff som oppdragelsesmetoder i for stor grad. Dette skjer ved at beboeren rykker ned dersom vedkommende ikke oppfyller sine forpliktelser. Innenfor en slik modell fremtrer det således et klart skille mellom ”verdig” og ”uverdig” trengende.<sup>313</sup> Det gjenstår å se hva den nasjonale strategien blir i Norge, når erfaringene gjennom Prosjekt bostedsløse blir vurdert.

#### 5.9.4 Betydningen av kommunenes ressurstilgang

Fremstillingen ovenfor viser at et behov for midlertidig husvære ikke bare innebærer et behov for å sikre tak over hodet. Det er også bred politisk enighet om at hospitser er lite egnet for flere klientgrupper. Den økte satsingen for å bedre tilbudet for bostedsløse vil forhåpentligvis innebære at hjelpetilbudet blir bedre enn hva det tidligere har vært. En generell kvalitetsøkning vil imidlertid kunne ta tid, og vil kunne kreve en omfordeling av ressurser. Det kan derfor oppstå vanskeligheter for sosialtjenesten med å sikre et egnet tilbud, i forhold til det som ut fra en boligsosial faglig vurdering, og politisk sett, er ønskelig. I slike tilfeller vil det kunne reises spørsmål om hvor langt sosialtjenestens forpliktelse til å ivareta hensynene i sotjl. § 1-1 strekker seg.

Kravene til hjelpetilbudet etter sotjl. § 4-5 bygger hovedsakelig på de overordnede målsettingene i sotjl. § 1-1. Andre hensyn enn de formålsbestemmelsen gir uttrykk for, vil også kunne tas i betraktning. I Fusa-dommen slo Høyesterett uttrykkelig fast at kommunenes plikter til å yte sosialhjelp etter sosl. § 3 nr. 1 måtte avveies mot tilgjengelige ressurser.<sup>314</sup> I lovforarbeidene ble dette lagt til grunn for retten til sosiale tjenester etter sotjl. § 4-3.<sup>315</sup> Tilsvarende må gjelde for retten til midlertidig husvære. Dette følger av at sotjl. § 4-5 må ses som en videreføring av sosl. § 3 nr. 1.

I Fusa-dommen tok Høyesterett også stilling til hvilken vekt hensyn til tilgjengelige ressurser kunne tillegges. Høyesterett la til grunn at spørsmålet var om det aktuelle forvaltningsvedtaket tilfredsstilte ”et visst minstekrav som må forutsettes å gjelde for slike ytelser”.<sup>316</sup> Retten fant at vedtaket måtte kjennes ugyldig, da dette innebar ”en vesentlig reduksjon” av tidligere ytelser som ”åpenbart ... ikke tilfredsstilte

---

<sup>313</sup> Kritikken mot modellen behandles i Dyb 2002b s. 24-31.

<sup>314</sup> Se Rt. 1990 s. 874, på s 886.

<sup>315</sup> Se Ot. prp. nr 29 (1990-91) s. 64.

<sup>316</sup> Rt. 1990 s. 874, på s. 888.

... helt livsviktige behov for stell og pleie”. Et slikt vedtak kunne etter rettens oppfatning ”ikke forsvares ut fra hensyn til kommunens økonomi”.<sup>317</sup>

Tilsvarende synspunkt ble lagt til grunn i lovforarbeidene i forhold til sotjl. § 4-3. Proposisjonen fastsatte at det ”klart ... er grenser for hvilket nivå en kommune kan gå under med henvisning til dårlig økonomi”.<sup>318</sup> Deretter ble ovennevnte uttalelse fra Fusa-dommen gjengitt. Tilsvarende er også lagt til grunn i Sosialdepartementets rundskriv i tilknytning til sotjl. § 4-3:

”Hjelpetilbudet vil måtte avgjøres ut fra de konkrete behov og kommunens økonomiske og personellmessige ressurser, men de som er avhengig av offentlig hjelp, må være sikret nødvendige tjenester. Det er ikke mulig å angi presist hvor omfattende denne hjelpen skal være, men den må ligge på et forsvarlig nivå i forhold til de behovene som skal dekkes. Et vedtak om tildeling av hjelp som ikke tilfredsstillende dette kravet, kan ikke godtas ut fra hensynet til kommunens økonomi”.<sup>319</sup>

Uttalelsene fra Høyesterett, lovforarbeidene og departementets rundskriv knytter seg ikke direkte til sotjl. § 4-5. Tilsvarende prinsipper må likevel også gjelde for tildeling av midlertidig husvære, da sotjl. § 4-5 så vel som sotjl. §§ 4-3 og 5-1 kan ses som en videreføring av sosl. § 3 nr. 1. Det må derfor kunne stilles visse minstekrav til kvaliteten på ytelser etter sotjl. § 4-5, uavhengig av kommunenes ressurstilgang.

Det er vanskelig å angi presist hva som utgjør et minstenivå for retten til midlertidig husvære. Fusa-dommen fastsatte at de minstekrav som må kunne stilles til sosiale ytelser, ikke er oppfylt dersom hjelpetilbudet åpenbart ikke tilfredsstillende ”helt livsviktige behov”.<sup>320</sup> I dette ligger at hjelpetilbudet ikke kan utformes slik at det setter klientenes liv i fare. Men også et tilbud om midlertidig husvære som innebærer at klientens helse settes i alvorlig fare vil kunne bryte med kravet om en minstestandard.

Det må kunne innfortolkes et krav om at tilbudet i forsvarlig grad ivaretar de overordnede målsettinger i sotjl. § 1-1, sett i forhold til klientens behov og kommunens ressurstilgang. Et slikt krav forutsettes i proposisjonen.<sup>321</sup> Dette synes også å ligge til grunn i Sosialdepartementets uttalelse. I et slikt perspektiv gir Fusa-dommen kun

---

<sup>317</sup> Rt. 1990 s. 874, på s. 888.

<sup>318</sup> Se Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 64.

<sup>319</sup> Rundskriv I-1/93 s. 112.

<sup>320</sup> Rt. 1990 s. 874, på s. 888.

<sup>321</sup> Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 146.



uttrykk for en absolutt nedre grense for betydningen av tilgjengelige ressurser; kravene til utformingen av hjelpetilbudet vil normalt måtte ligge høyere enn hva dommen ga uttrykk for.

Etter dette vil et hjelpetilbud som er skadelig for klienten, er ødeleggende for vedkommendes rehabiliteringsmuligheter eller overhodet ikke respekterer klientens integritet og likeverd, lett være i strid med sosialtjenesteloven. Kommuneadvokaten i Oslo har uttrykt tilsvarende:

”De tjenester som tilbys etter sosialtjenesteloven skal dekke mottakerens grunnleggende behov, og det skal selvsagt ikke være *farlig eller nedverdiggende* å benytte seg av tjenestene. Dersom et hospits ikke driver innenfor slike rammer vil sosialtjenesten ha rett og plikt til ikke å benytte seg av dette (min uthevning).”<sup>322</sup>

I juridisk litteratur er det lagt til grunn at ”der hvor intet egnet husrom er, vil selv keiseren måtte nøye seg med hospits”.<sup>323</sup> Ut fra redegjørelsen ovenfor kan dette ikke gjelde dersom tilbudet om hospitsplass utsetter klienten for stor grad av fare, dersom f.eks. aleneboende barn plasseres i et tungt rusmiljø.

Selv om sotjl. § 4-5 ikke oppstiller bestemte krav til oppholdsstedenes bygningsmessige utforming og innhold, følger slike krav av andre deler av lovgivningen, bl.a. i, og i medhold av, plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77. For oppholdssteder som kommunene selv eier, har kommunene plikt til å sørge for at disse reglene overholdes, se plbl. § 89 første ledd. Regler i slik lovgivning om krav til oppholdsstedenes bygningsmessige utforming og innhold, oppstiller ikke tilsvarende rettigheter for sosialtjenestens klienter. Det kan imidlertid være nærliggende å se krav som har til formål å verne om brukernes sikkerhet og helse i sammenheng med de minstekrav som kan stilles til ytelser etter sotjl. § 4-5. Grove brudd på slik lovgivning må derfor kunne tillegges betydning ved vurderingen av om kravet til minstestandard er oppfylt.

I Oslo kommune stilles det krav til at private oppholdssteder som benyttes som midlertidig husvære ”må skrive under på at stedet drives i tråd med gjeldende lov og forskrifter, herunder gjeldende reguleringsplan. Brannforskrifter og hygieneforskrifter

---

<sup>322</sup> Kommuneadvokaten 2002 s. 2.

<sup>323</sup> Kittelsen og Syse 1997 s. 264.

skal vies særlig oppmerksomhet.”<sup>324</sup> Liknende er ikke inntatt i Kvalitetsrundskrivet. Dette anses utilfredsstillende, når sosialtjenesten også må være må sikre at tilbudet ivaretas i forhold til slik lovgivning.

## 5.10 Oppholdsstedets beliggenhet

Retten til tilfredsstillende bolig etter ØSK artikkel 11 første ledd første punktum omfatter etter Komiteens oppfatning krav til beliggenheten av et oppholdssted. Etter Komiteens syn er det en forutsetning at oppholdsstedet er ”in a location which allows access to employment options, health-care services, schools, child-care centres and other social facilities”.<sup>325</sup> Videre må boligen ikke befinne seg “on polluted sites nor in immediate proximity to pollution sources that threaten the right to health of the inhabitants”.<sup>326</sup>

I sotjl. § 4-5 og bestemmelsens forarbeider sies det ingenting om hvor oppholdsstedene skal ligge. Det gjelder likevel visse skranker for kommunenes diskresjonære kompetanse. For det første kan kommunene ikke stille som vilkår for tildeling av midlertidig husvære at klientene skal benytte oppholdssteder som det etter annen lovgivning ikke er tillatt å bruke som oppholdssteder. Dette innebærer at sosialtjenesten ikke kan benytte oppholdssteder som etter plan- og bygningslovgivningen ikke er regulert til slike formål.

Tildeling av midlertidig husvære kan innebære at klienter må bryte opp fra sitt etablerte miljø. Det forekommer f.eks. at andre kommuner henviser bostedsløse til oppholdssteder i Oslo, fremfor å gi klientene et tilbud i egen kommune.<sup>327</sup>

Sosialtjenesteloven har som målsetting at sosiale ytelser i størst mulig grad skal legge til rette for at klientene kan ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre, jf. sotjl. § 1-1 bokstav b. Ut fra dette bør klientene som regel kunne opprettholde tilknytningen til sitt etablerte miljø. Hensynet til opprettholdelse av tilknytningen til et etablert miljø må imidlertid vurderes opp mot andre hensyn som sosialtjenesten skal ivareta. Det kan tenkes at det er knyttet faremomenter til klientenes etablerte miljø, f.eks. dersom klientens eneste sosiale omgangskrets er tungt belastede

---

<sup>324</sup> Kvalitetssaken s. 5.

<sup>325</sup> General Comment 4, punkt 8 bokstav f.

<sup>326</sup> General Comment 4, punkt 8 bokstav f.

<sup>327</sup> Se Rundskriv U-5/2003 s. 2.

rusmiddelmisbrukere. I slike tilfeller vil det av hensyn til klientenes trygghet og rehabiliteringsmuligheter, jf. sotjl. § 1-1, kunne være ønskelig å fremskaffe midlertidig husvære i et annet miljø. Dersom klienten selv ønsker å komme seg bort fra et slikt miljø, vil dette ytterligere gi rehabiliteringsønsket styrke, jf. sotjl. § 8-4 annet punktum om at det ”skal legges stor vekt på hva klienten mener”.

Dersom sosialtjenesten av hensyn til klientens trygghet og mulighet for rehabilitering, men mot klientenes ønske, vil tildele midlertidig husvære langt unna vedkommendes etablerte miljø, f.eks. i en annen kommune, vil dette kunne være ulovlig etter den alminnelige vilkårlæren, eller vurderes som ”åpenbart urimelig” i en klagesak, jf. sotjl. § 8-7. Etter vilkårlæren vil spørsmålet være om flyttekravet er uforholdsmessig tyngende, sett i forhold til formålet om å ivareta hensynet til klientens trygghet og rehabilitering. Hensynet til klientens personlige integritet og selvbestemmelsesrett vil veie tungt mot ”tvangsflytting”. Utgangspunktet må derfor være at et krav om flytting til en annen kommune vil være uforholdsmessig tyngende.<sup>328</sup>

Dette ble lagt til grunn i en klagesak for fylkesmannen i Hordaland. Fylkesmannen fant at sosialtjenestens henvisning av en rusmisbruker til en hospitsplass i en annen kommune innebar et vilkår om flytting, og at dette vilkåret var åpenbart urimelig. Kommunens vedtak ble derfor omgjort, slik at klager måtte skaffes midlertidig husvære i kommunen. Fylkesmannen begrunnet omgjørelsen med at sosialtjenesten bør hindre at en klient ”blir kasteball mellom kommuner”, og at kravet til flytting innebar ”en innskrenkning i klager sin selvbestemmelsesrett”.<sup>329</sup>

Komiteens generelle kommentarer viser at boligbeliggenheten kan ha innvirkning på folks muligheter til å leve et normalt liv. Velferdsstrukturen i Norge er relativt godt utbygget, og det vil nok forekomme relativt sjelden at sotjl. § 4-5 realiseres på en slik måte at kravet om tilfredsstillende beliggenhet ikke oppfylles. Dette kan likevel forekomme, f.eks. dersom sosialtjenesten benytter hytter eller andre oppholdssteder i skogområder eller andre grisgrendte strøk. Dersom en ”tvangsflytting” innebærer at slike samfunnsmessige velferdsstrukturer som Komiteen nevner ikke er tilgjengelige for klienten, vil dette ytterligere tale for at et slikt flyttekrav er uforholdsmessig tyngende.

---

<sup>328</sup> Således også Kjelleevold 1995 s. 196 og Syse 1995 s. 478.

<sup>329</sup> Sak 02/10640-721.11 s. 2.

Valg av beliggenheten til oppholdssteder kan også tenkes påvirket av andre hensyn enn hensynet til klienten, som f.eks. hensynet til kommunens ressurser eller andre borgeres behov for trygghet. Ulovfestede krav til saklighet og forholdsmessighet vil like fullt kunne sette skranker for hvilke hensyn som kan tillegges vekt. Det vil ofte kunne være saklig grunn til å vektlegge hensyn til både nabolagets vurderinger og til ressursituasjonen i kommunen. Til en viss grad må det være adgang til å la slike hensyn få betydning ved valg av oppholdsstedenes beliggenhet. Således vil sosialtjenesten ved valg av to alternative oppholdssteder i to ulike bydeler kunne velge det rimeligste, forutsatt at tilbudet ikke fremstår som åpenbart urimelig for klientene. Sosialtjenesten må også kunne velge å legge oppholdssteder som skal benyttes av rusmisbrukere utenfor boområder som i stor grad er bebodd av barnefamilier.

På den annen side vil kravet til forholdsmessighet sette grenser for hvor stor vekt sosialtjenesten kan tillegge slike hensyn for å oppnå et ønsket resultat, f.eks. dersom sosialtjenesten utformer et tilbud til en klient som har rusproblemer eller psykiske problemer i en annen kommune, fordi sosialtjenesten ønsker å kvitte seg med et ”brysomt problem”. Selv om kommunens ressurser kan tillegges betydning ved utformingen av hjelpetilbudet, vil en ”eksport” av problembelastede personer av økonomiske årsaker lett være basert på en avveining av hensyn som sosialtjenesteloven ikke åpner for. Tilsvarende må gjelde dersom tilbudet om midlertidig husvære gis i en annen kommune, eller dersom byboere flyttes på landet, for å sikre et ”rent bybilde” e.l. Opphevelsen i 1970 av bestemmelsene i løsgjengerloven som kriminaliserte offentlig beruselse og ga mulighet for tvangsarbeid, hadde bl.a. til formål å gå bort i fra en slik renovasjonsideologi.<sup>330</sup>

Det er ut fra dette utilfredsstillende at Kvalitetsrundskrivet synes å gi kommunene ubetinget adgang til å benytte oppholdssteder i andre kommuner. Det fremgår her at sosialtjenesten bør inngå kvalitetsavtaler ”både for tilbud i egen kommune og ved kjøp av plasser i andre kommuner”.<sup>331</sup> Rettslige skranker for bruk av oppholdssteder i andre kommuner har Sosialdepartementet ikke kommentert. Dette er særlig påfallende da foranledningen for rundskrivet bl.a. var Oslo kommunes problemer med at tilgrensende kommuner henviser klienter til Oslo.<sup>332</sup>

---

<sup>330</sup> Se ovenfor i punkt 2.3.

<sup>331</sup> Kvalitetsrundskrivet s. 2.

<sup>332</sup> Se Kvalitetsrundskrivet s. 2.

## 5.11 Rettens varighet

### 5.11.1 Rettskravets varighet

I høringsrunden under forarbeidet til sosialtjenesteloven ble det av flere kommuner hevdet at midlertidige boliger alltid står i fare for å bli permanente.<sup>333</sup> Undersøkelser har også vist at lengden på opphold på ett og samme oppholdssted varierer; i hovedsak fra ett døgn til mer enn ett år.<sup>334</sup> Det finnes visstnok flere bostedsløse som har bodd lenger på det samme hospitet; helt opp til ti år.<sup>335</sup>

Det er en klar målsetting for sosialtjenesten at et opphold på et midlertidig husvære som sosialtjenesten har funnet, skal være kortest mulig.<sup>336</sup> Sosialtjenestens hjelpeplikt gjelder imidlertid inntil klienten klarer å skaffe seg tilgang til et husvære på egen hånd, eller sosialtjenesten skaffer vedkommende et husvære som er egnet for langvarig beboelse. Dette følger av at midlertidig husvære er en subsidiær ytelse. Ytterligere skranker for varigheten av retten til midlertidig husvære følger ikke av sotjl. § 4-5. Selv om begrepet ”midlertidig” forutsetter at hjelpetilbudet ikke skal være en permanent løsning, gir det ikke uttrykk for et kriterium for hvor lenge retten varer. Ut fra en alminnelig språklig fortolkning gir begrepet kun uttrykk for at retten gjelder ”inntil videre” e.l.

### 5.11.2 Adgangen til å gjøre bruksretten tidsbestemt

Et annet spørsmål som kan reises, er om sosialtjenesten kan gjøre bruksretten til et tildelt oppholdssted tidsmessig avgrenset. Selv om hjelpeplikten etter sotjl. § 4-5 gjelder inntil klientene klarer å skaffe seg tilgang til et husvære på egen hånd, kan dette ikke uten videre tolkes antitetisk som at sosialtjenesten ikke kan gjøre bruksretten tidsbestemt.

Dersom sosialtjenesten fremskaffer et oppholdssted med en tidsbestemt bruksrett, og klienten motsetter seg dette, vil den tidsmessige begrensningen fremstå

---

<sup>333</sup> Se Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s 67.

<sup>334</sup> Se Ulfrstad 1999 s. 41, Oslo kommune 1998b s. 10 og SIF 1999 s. 6.

<sup>335</sup> Se SIF 1999 s. 6.

<sup>336</sup> Se ovenfor i punkt 5.2.

som et vilkår som må kunne prøves etter den alminnelige vilkårs læren. Det må da være saklig grunnlag for et krav om tidsbestemt bruksrett, og vilkåret må ikke være uforholdsmessig tyngende for klienten.

Sosialtjenesteloven skal bidra til å gjøre den enkelte i stand til å kunne sørge for seg selv gjennom å mestre sin livssituasjon, og derved hindre at den enkelte blir avhengig av sosialhjelp, jf. sotjl. § 1-1. En tidsbestemt bruksrett vil kunne virke aktivitetsfremmende på klienten, og vil innebære at klientene ved tidsfristens utløp er tvunget til å søke om midlertidig husvære på nytt. På denne måten vil sosialtjenesten også kunne føre kontroll med om vilkårene for klientenes rettskrav fortsatt er oppfylt, og således skille mellom klienter som er i stand til å skaffe seg tilgang til et husvære på egen hånd, og klienter som fortsatt er hjelpetrengende. En tidsbestemt bruksrett vil derfor i mange situasjoner ivareta hensynet til klientenes rehabiliteringsmuligheter. En slik kontroll vil også redusere risikoen for at sosialtjenesten påføres unødvendige kostnader. Hensynet til en effektiv bruk av kommunenes ressurser taler derfor også for en rett til å gjøre bruksretten tidsbestemt. Sosialtjenesteloven har også til formål å fremme ”sosial trygghet”, jf. sotjl. § 1-1 bokstav a. Det fremgår av forarbeidene at det i dette også ligger en målsetting om at klientene skal kunne forutberegne sin rettsstilling.<sup>337</sup> En tidsbestemt bruksrett vil ivareta også dette hensynet, ved at klientene vet hvor lenge bruksretten varer. Etter dette er det klart at det er saklig grunnlag for å gjøre bruksretten tidsbestemt.

Bruksrettens tidsmessige lengde vil kunne ha betydning for hvor godt en tidsbestemt bruksrett ivaretar de ovennevnte målsettingene. Jo kortere tidsfristen er, desto mindre vil også klientenes reelle muligheter for å skaffe seg et husvære på egen hånd innen tidsfristens utløp kunne være. Korte tidsfrister vil dessuten øke risikoen for at klienter, som over lengre tid ikke har reelle muligheter til å skaffe seg midlertidig husvære på egen hånd, blir kasteballer mellom oppholdsstedene, fordi oppholdsstedet som tidligere er benyttet, er overtatt av andre.<sup>338</sup> Dette vil kunne medføre en form for rotløshet og mangel på et fast holdepunkt i tilværelsen, noe som igjen vil kunne vanskeliggjøre klientenes muligheter for å mestre sin livssituasjon, herunder muligheten til å skaffe et sted å bo. I slike tilfeller vil det også være av liten betydning at klientene har mulighet til å kunne forutberegne sin rettsstilling på boligsektoren de nærmeste

---

<sup>337</sup> Se NOU 1985:17 s. 49.

<sup>338</sup> I følge Ulfstad 1999 s. 41 skifter mange bostedsløse oppholdssted relativt hyppig.

dagene. Jo kortere tidsfristen er, desto mindre forutberegnelig vil klientenes fremtid kunne være, sett i et videre perspektiv.

Et alternativ som også vil kunne ivareta det offentliges behov for kontroll med om vilkårene for hjelpeplikten foreligger, vil være å stille som vilkår at klienten oppsøker sosialtjenesten for å dokumentere at vilkårene fortsatt er oppfylt. Dette vil være mindre inngripende og mer egnet for en helhetlig ivaretagelse av lovens formål.

Et annet alternativ som kanskje i større grad reelt sett bidrar til at klienten ikke har behov for midlertidig husvære, er dersom sosialtjenesten gjennom oppfølging og aktivt medvirkning bidrar til å sikre den enkelte muligheten til å skaffe og beholde en varig bolig. I Kvalitetsrundskrivet er dette kommet til uttrykk på følgende måte:

”Det er viktig at det så vidt mulig umiddelbart iverksettes tiltak for å sikre et permanent botilbud når midlertidig husvære må benyttes. I praksis bør det innebære at sosialtjenesten sørger for en oppfølgingssamtale snarest mulig, hvor enten reetablering i eksisterende bolig eller nytt botilbud søkes sikret. Slikt botilbud bør ikke lokaliseres til steder som benyttes til midlertidig husvære.”<sup>339</sup>

For klienter med liten reell mulighet til å skaffe seg et husvære på egen hånd, vil det vil derfor kunne fremstå som uforholdsmessig tyngende å benytte seg av korte tidsfrister i stedet for å benytte noen av disse alternativene. Hvor uforholdsmessig dette vil fremstå, vil avhenge av hvor reelle klientens muligheter for å skaffe seg et husvære er, og hvor kort tidsfristen er. Det vil derfor være behov for en individuell vurdering av klientenes reelle muligheter for å for å skaffe seg husvære på egen hånd ved fastsettinger av en eventuell tidsavgrensning.

I utkastet til Kvalitetsrundskrivet la Sosialdepartementet til grunn at en bruksrett ”skal i utgangspunktet gjelde for et døgn og maksimum for fem døgn”.<sup>340</sup> På bakgrunn av ovennevnte konklusjon, kan en retningslinje om sikring av bruksrett for maksimum fem dager neppe gjelde for alle tildelinger etter sotjl. § 4-5. I praksis forekommer det at sosialtjenesten vurderer klientene individuelt, med hensyn til hvor lenge oppholdsmulighetene på slike oppholdssteder skal sikres.<sup>341</sup> Dette må også være

---

<sup>339</sup> Rundskriv U-5/2003 s. 1.

<sup>340</sup> Utkast til Kvalitetsrundskrivet s. 2.

<sup>341</sup> Gaathe [et.al.] 1995 s. 30 beskriver et sosialkontor i Oslo som vurderer klientene individuelt i forhold til hvor lange perioder rekvisisjoner til midlertidig husvære skal gis for, og hvor slik rekvisisjon også gis for tre måneder eller lengre.

hovedregelen ut fra det aktuelle rettskildebildet og vektlegging av reelle hensyn, herunder formålsbetraktninger. I Kvalitetsrundskrivet er da også uttalelsen fjernet.

### 5.11.3 Opphør av hjelpeplikt ved brudd på fastsatte vilkår?

Dersom en klient ikke oppfyller vilkårene som sosialtjenesten formelt og reelt sett har satt for et tilbud om midlertidig husvære, oppstår spørsmålet om hvilke konsekvenser et vilkårsbrudd kan få, herunder om sosialtjenestens hjelpeplikt etter sotjl. § 4-5 kan bortfalle ved manglende oppfyllelse.

Dersom den manglende oppfyllelsen knytter seg til de lovbestemte vilkårene, opphører selvsagt sosialtjenestens hjelpeplikt. For retten til midlertidig husvære vil dette være tilfelle dersom klienten på egen hånd klarer å skaffe seg tilgang til et husvære. Dette følger naturlig av at klienten da ikke vil være blant ”dem som ikke klarer det selv”, jf. sotjl. § 4-5. Det kan imidlertid reises spørsmål om hjelpeplikten også vil kunne opphøre dersom den manglende oppfyllelsen knytter seg til tilleggsvilkår som fastsettes av sosialtjenesten ved utformingen av hjelpetilbudet.

Spørsmålet er i juridisk litteratur behandlet av Kjellevold, som finner at spørsmålet ”ikke [er] omtalt i sosialtjenesteloven”.<sup>342</sup> Da lovbestemmelsene som oppstiller sosialtjenestens hjelpeplikter som det klare utgangspunkt fastsetter at sosialtjenesten skal yte hjelp dersom lovens vilkår er oppfylt, kan dette ikke være helt treffende. Det følger f.eks. direkte av ordlyden i sotjl. § 4-5 at sosialtjenestens hjelpeplikt inntreffer overfor ”dem som ikke klarer det selv”. Det er således unntaket fra dette utgangspunktet som må begrunnes, og ikke en fortsatt hjelpeplikt.

Lovforarbeidene inneholder uttalelser om konsekvensene av brudd på vilkår som er fastsatt i medhold av sotjl. § 5-3. Det legges da til grunn at dette kan medføre stopp i en løpende utbetaling, men at en klient som er i en nødssituasjon uansett vil ha krav på nødhjelp.<sup>343</sup> Tilsvarende er lagt til grunn i Sosialdepartementets rundskriv.<sup>344</sup>

Uttalelsene i lovforarbeidene kan ikke anses som tilstrekkelig rettslig grunnlag for at hjelpeplikten i sotjl. § 4-5 opphører, da disse ikke knytter seg til den aktuelle bestemmelse, og det er høyst uklart om det var dette som var hensikten med disse. Som

---

<sup>342</sup> Kjellevold 2000 s. 181.

<sup>343</sup> Se Ot. prp. nr. 29 1990-91 s. 161 og Innst. O. nr. 9 (1991-92) s. 27.

<sup>344</sup> Se Rundskriv I-34/2001, punkt 5.3.7.



Kjelle vold påpeker, er uttalelsene ”ikke nødvendigvis å forstå som en full stopp i stønaden når en i samme ”åndedrag” holder fram at klienten likevel kan ha rettskrav på nødhjelp”.<sup>345</sup> Uttalelsene i Sosialdepartementets rundskriv kan heller ikke i seg selv begrunne en slik regel, da slike uttalelser i seg selv har begrenset rettskildemessig betydning.<sup>346</sup> Det rettslige grunnlaget for å begrense sosialtjenestens hjelpeplikt må derfor løses ut fra det øvrige rettskildematerialet.

Hensynet til sosialtjenestens styringsmuligheter taler for at sosialtjenesten gis mulighet til å sette inn visse sanksjoner ved brudd på vilkår, som finnes saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende. Dersom brudd på slike vilkår ikke får noen følger for klienten, vil disse miste mye av sin kraft som virkemiddel for ivaretagelsen av sosialtjenestelovens målsettinger.

På den annen side er formålet med sosialtjenestens hjelpeplikt å ivareta hensynet til klientenes trygghet i den grad de ikke klarer dette selv. Etter ordlyden i sotjl. § 4-5 gjelder hjelpeplikten også for klienter som selv er skyld i sin situasjon.<sup>347</sup> Det kan ikke ha betydning at det potensielt bebreidende element hos klienten knytter seg til en manglende oppfyllelse av vilkår som er satt av det offentlige, og ikke av en privat part.

Det vil dessuten foreligge alternative løsninger som ikke vil være like inngripende for klientene, og som likevel vil kunne ivareta hensynet til vilkårenes adferdsregulerende kraft. Et alternativ vil f.eks. være å sette som betingelse for en bruksrett til et bestemt oppholdssted at oppholdsstedets ordensreglement e.l. følges, og at alvorlige brudd på ordensreglementet medfører at klienten må flytte ut.<sup>348</sup> Det kan også tenkes at det i tilknytning til fremskaffelsen av et nytt oppholdssted vil kunne være adgang til å redusere kvaliteten på tilbudets kvalitet. I tillegg vil det ofte kunne være lettere å oppnå en ønsket utvikling hos klientene gjennom tettere samarbeid og bruk av positive virkemidler i stedet for sanksjoner. En blanding av slike positive og negative virkemidler er grunnleggende i ”trappemodellen”, hvor tilgang til ordinær bolig benyttes som motiverende virkemiddel overfor klientene, mens flytting til et oppholdssted med dårligere standard benyttes som negativt sanksjonsmiddel.<sup>349</sup>

---

<sup>345</sup> Kjelle vold 2000 s. 182.

<sup>346</sup> Se ovenfor i punkt 1.4.2.

<sup>347</sup> Se ovenfor i punkt 4.2.

<sup>348</sup> Det forekommer ofte at beboere blir bortvist fra oppholdsstedene ved oppførsel som ikke tolereres, som f.eks. ved prostitusjon på oppholdsstedet eller omsetning av rusmidler, se Gaathe [et.al.] 1995 s. 15.

<sup>349</sup> ”Trappemodellen” behandles ovenfor i punkt 5.9.3.5.

Det fremgår av drøftelsen ovenfor at det vil være uforholdsmessig tyngende for klientene dersom hjelpeplikten skulle opphøre ved brudd på vilkår som sosialtjenesten har satt for tildeling av midlertidig husvære etter sotjl. § 4-5. Sosialtjenesten må således benytte andre alternative virkemidler ved vilkårsbrudd, som f.eks. å flytte klienten til et annet oppholdssted med eventuelt dårligere kvalitet. Kjellevold påpeker at en slik endring av sosiale ytelser til ugunst for klientene i så fall må gjøres ut fra en særlig forsvarlig saksbehandling.<sup>350</sup> I tillegg må det kreves at ytelsen ikke skal være under en viss minstestandard.

## 5.12 Kostnader ved tildeling av midlertidig husvære

### 5.12.1 Innledning

Det påløper nødvendigvis kostnader ved realiseringen av hjelpeplikten etter sotjl. § 4-5. Det kan derfor reises spørsmål om hvem som har plikt til å dekke slike kostnader. Spørsmålet om fordelingen av kostnader reguleres ikke i sotjl. § 4-5. Bestemmelsen fastsetter kun kommunenes plikt til å skaffe klienter tilgang til midlertidig husvære, ikke til å finansiere oppholdet for klientene.

### 5.12.2 Kommunenes plikt til å dekke påløpte kostnader

Etter sotjl. § 11-1 annet ledd, jf. første ledd, har den kommune som er forpliktet til å yte ”tjenester” og iverksette ”tiltak” etter sosialtjenesteloven, også plikt til å dekke kostnadene som påløper i forbindelse med gjennomføringen av slike plikter. Kommunenes plikt til å skaffe tilgang til midlertidig husvære etter sotjl. § 4-5 omfattes klart av ordlyden i denne bestemmelsen. Det synes derfor naturlig at kommunene har plikt til å dekke kostnader som påløper ved realiseringen av sotjl. § 4-5 etter denne bestemmelsen.

I praksis ser det ut til at utgifter som påløper for midlertidig husvære behandles som et spørsmål om økonomisk stønad etter sotjl. kapittel 5.<sup>351</sup> Dersom vilkårene for rettskrav etter sotjl. § 4-5 er oppfylt, taler ordlyden i sotjl. § 11-1 mot at dette er riktig praktisering av sosialtjenestelovens bestemmelser.

---

<sup>350</sup> Kjellevold 2000 s. 182.

<sup>351</sup> Se svarene fra fylkesmannsembetene i note 17 og uttalelsen fra Oslo kommune i punkt 5.1.

En slik praktisering er også ofte problematisk i forhold til bestemmelser som gjelder for økonomisk stønad. I Oslo dekkes bostedsløses behov for midlertidig husvære ved at sosialtjenesten tildeler klienten økonomisk stønad, og da regelmessig i form av spesifiserte rekvisisjoner til opphold på et oppholdssted.<sup>352</sup> Dette er ikke i samsvar med sotjl. § 5-4, hvor hovedregelen er at økonomisk stønad skal gis i form av kontanter. Skal rekvisisjon benyttes, må det foreligge særlige forhold som gir grunn til å anta at klienten ikke vil bruke stønaden i samsvar med fastsatte vilkår, jf. sotjl. § 5-4 fjerde ledd. Proposisjonen understreker at rekvisisjoner bare skal benyttes når dette etter en individuell vurdering antas å være til det beste for klienten.<sup>353</sup>

Sosialtjenesten er etter sotjl. § 4-5 ikke bare forpliktet til å finne et midlertidig husvære, men er også forpliktet til å sikre klientene bruksrett til dette.<sup>354</sup> Kommunenes dekningsplikt etter sotjl. § 11-1 annet ledd, jf første ledd, vil derfor ikke bare omfatte administrasjonskostnader som påløper ved henvisning av klienter til et midlertidig husvære, men også kostnader som påløper for at klientene skal få tilgang til et oppholdssted. Dersom sosialtjenesten oppfyller hjelpeplikten ved å henvise en klient til en privat aktør for inngåelse av avtale om bruksrett med denne, vil sosialtjenesten dermed være forpliktet dekke leien som den private aktørens krever for tildelingen av bruksrett.

### 5.12.3 Kommunenes rett til å kreve vederlag fra klientene

Kommunene har rett til å kreve fullt eller delvis vederlag av klientene for kostnader som påløper i forbindelse med oppfyllelsen av sotjl. § 4-5, se sotjl. § 11-2 første ledd. Noen plikt til å kreve slik egenandel har kommunene ikke, jf. formuleringen ”kan pålegge”. Vederlaget kan ikke overstige utgiftene kommunen selv har hatt i forbindelse med oppfyllelsen av hjelpeplikten. Dette følger av at det er ”kostnadene” som kan kreves dekket, jf. sotjl. § 11-2 første ledd. Vederlaget kan heller ikke overstige klientens betalingsevne sett i forhold til ”vedkommendes inntekter, og slik at vedkommende beholder tilstrekkelig til å dekke personlige behov og bære sitt ansvar som forsørger”, jf. sotjl. § 11-2 tredje ledd.

---

<sup>352</sup> Se Hermannsdottir 2002 s. 45.

<sup>353</sup> Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 162.

<sup>354</sup> Se ovenfor i punkt 5.1.

Formuleringene som fastsetter skrankene for størrelsen på klientenes egenandel er i stor grad skjønnsmessige. I medhold av sotjl. § 11-2 annet ledd er det i sosialtjenestelovforskriften kapittel 8 og forskrift 26. april 1995 nr. 392 gitt bestemmelser som nærmere regulerer hvor stor egenandel sosialtjenesten kan kreve av klientene. Forskriftsbestemmelsene har til formål å hindre at et krav på egenbetaling ikke har uforholdsmessig store konsekvenser for klientenes levekår, samt for store variasjoner i egenandelsordningene i kommunene.<sup>355</sup> Forskriftenes bestemmelser er ikke gjort gjeldende for sotjl. § 4-5 om midlertidig husvære, se sosialtjenestelovforskriften §§ 8-1 og 8-6 og § 1 i forskrift 26. april 1995 nr. 392. Dette kan synes å innebære at fastsettelsen av vederlagets størrelse ved tildeling av midlertidig husvære vil være basert på en mer skjønnsmessig vurdering, enn for andre sosiale ytelser. Selv om forskriftsbestemmelsene ikke direkte kommer til anvendelse, skal sosialtjenesten likevel ivareta de samme hensyn som disse er satt for å ivareta, jf. sotjl. § 11-2 og sotjl. § 1-1. Dette taler for at forskriftens bestemmelser for beregning av sosialtjenestens kostnader og klientens betalingsevne derfor bør benyttes analogisk, i den utstrekning de passer.

---

<sup>355</sup> Ot. prp. nr. 29 (1990-91) s. 148.

## **6 Husleielovens anvendelse ved midlertidig husvære**

### **6.1 Innledning**

I kapittel 5 har det i hovedsak vært fokusert på hvilke forpliktelser sosialtjenesten har etter sotjl. § 4-5, og hvilke motsvarende rettigheter klientene har. Annen lovgivning kan imidlertid også være av betydning for klientenes rettsstilling. I det følgende skal spørsmålet om husleieloven kommer til anvendelse ved tildeling av midlertidig husvære behandles. Loven er av interesse fordi den inneholder bestemmelser som regulerer tilsvarende spørsmål som reiser seg i forbindelse med midlertidig husvære, som f.eks. bestemmelser om oppholdsstedenes standard (husll. § 2-2), fastsettelse av vederlagskrav (husll. kapittel 4), ro og orden (husll. § 5-2 første ledd), hva som kan fastsettes i husordensreglementet (husll. § 5-2 annet ledd), utleiers adgang til oppholdsstedet (husll. § 5-6) og leieforholdets varighet (husll. kapittel 9). Husleielovens bestemmelser oppstiller et sterkt rettighetsvern som ikke kan fravikes til ugunst for personer som skal benytte oppholdsstedet til beboelse, jf. husll. § 1-2 første ledd.

### **6.2 Husleielovens anvendelsesområde etter husleieloven § 1-1**

#### **6.2.1 Innledning**

Husll. § 1-1 fastsetter når husleieloven skal gjelde. I det følgende skal det redegjøres for i hvilken grad betingelsene i bestemmelsen er oppfylt ved realiseringen av sotjl. § 4-5.

#### **6.2.2 Krav om husrom**

Etter husll. § 1-1 første ledd er det en betingelse at det dreier seg om et rettsforhold knyttet til et ”husrom”. For at et oppholdssted skal anses som et ”husrom”, må oppholdsstedet ha varig tilknytning til en fast eiendom, og ha vegger og tak som gir ly

mot vær og vind.<sup>356</sup> Det fremgår av lovforarbeidene at konstruksjonsform og byggematerialer derimot er uten betydning.<sup>357</sup>

Oppholdssteder som kan benyttes etter sotjl. § 4-5 vil i de fleste tilfeller oppfylle kravene til et "husrom", da kravene hovedsakelig er de samme etter sotjl. § 4-5, se punkt 4.4.1. Dersom sotjl. § 4-5 oppfylles ved å benytte oppholdssteder uten varig tilknytning til en fast eiendom, vil kravet til "husrom" imidlertid ikke være oppfylt.

### 6.2.3 Krav om bruksrett

Videre må leieren ha en "bruksrett" til husrommet, jf. husll. § 1-1 første ledd. Leierens bruksrett oppfattes tradisjonelt som en total bruksrett, som karakteriseres av at rettighetshaveren har tilnærmet eksklusiv råderett over et fysisk avgrenset objekt.<sup>358</sup>

Kravet om bruksrett vil normalt ikke være problematisk for midlertidig husvære. Dersom klientene i tillegg til bruksrett til et enkeltrom gis tilgang til fellesarealer, som f.eks. felles kjøkken eller oppholdsrom, kan dette ikke være avgjørende.<sup>359</sup> Slike løsninger forekommer ofte ved hybelutleie, som klart faller innenfor husleieloven.

En tilbudsform som ofte ble benyttet tidligere, var å gi bostedsløse tilgang til oppholdssteder med store flersengsrom.<sup>360</sup> Proposisjonen fremhever at "innleggelse på flersengsrom på institusjon" ikke vil oppfylle kravet om eksklusiv råderett.<sup>361</sup> Realiseres hjelpeplikten ved å benytte slike løsninger, vil forholdet falle utenfor husleieloven.

### 6.2.4 Krav om avtalegrunnlag

Bruksrett etter sotjl. § 4-5 kan sosialtjenesten sikre både gjennom administrativ avgjørelse og gjennom avtale.<sup>362</sup> Etter husll. § 1-1 første ledd gjelder loven kun for "avtaler" om bruksrett til husrom. Bruksrett som hviler på annet rettslig grunnlag, faller således utenfor husleieloven. Lovforarbeidene fremhever at loven ikke gjelder bruksrett

---

<sup>356</sup> NOU 1993:4 Lov om husleieavtaler (husleieloven) s. 98 og Ot. prp. nr. 82 (1997-98) Om husleieavtaler (husleieloven) s. 147.

<sup>357</sup> NOU 1993:4 s. 98 og Ot. prp. nr. 82 (1997-98) s. 147.

<sup>358</sup> NOU 1993:4 s. 98 og Ot. prp. nr. 82 (1997-98) s. 147.

<sup>359</sup> Se ovenfor i punkt 5.9.2.2.

<sup>360</sup> Se ovenfor i punkt 2.4 om forholdene bl.a. på "Krohgen".

<sup>361</sup> Ot. prp. nr. 82 (1997-98) s. 18.

som følger av administrativ avgjørelse.<sup>363</sup> Sosialtjenestens valg av realiseringsform vil således være avgjørende for om kravet om avtalegrunnlag er oppfylt.

### 6.2.5 Krav om vederlag

Husll. § 1-1 første ledd krever at beboeren har fått bruksrett ”mot vederlag”. Kravet om vederlag kan oppfylles i form av penger eller naturalytelser, se husll. § 1-1 tredje ledd.

Dersom sotjl. § 4-5 oppfylles ved å henvise til en tredjepart for inngåelse av leieavtale, vil tredjeparten vanligvis betinge seg et vederlag for bruksretten. Dette vil sosialtjenesten ha plikt til å dekke.<sup>364</sup> Ordlyden i husll. § 1-1 første ledd krever ikke at leietaker og den som betaler leien, skal være samme person. Det må derfor være uten betydning hvem som betaler leien.<sup>365</sup> Kravet om vederlag vil således være oppfylt.

Dersom klienten skaffes bruksrett til et oppholdssted som kommunen selv eier, vil sosialtjenesten kunne bestemme om vederlag skal ytes i form av en egenandel.<sup>366</sup> Avgjørelsen vil være avgjørende for om vederlagskravet er oppfylt.

Lov 16. juni 1939 nr. 6 om husleie (forkortet: husleieloven av 1939) oppstilte ikke et uttrykkelig vilkår om vederlag. På bakgrunn av uttalelser i lovforarbeidene ble dette likevel innfortolket i lovens § 2, som fastsatte at det måtte foreligge et ”leieforhold” for at lovens regler skulle gjelde. Kåre Lilleholt, som senere ledet utvalget som utredet forslaget til ny husleielov, hevdet imidlertid at husleieloven i enkelte tilfeller burde komme til anvendelse, selv om det ikke forelå et vederlag. Lilleholt fremhevet at enkelte, som f.eks. en flyktning som hadde fått bruksrett til et husrom som tilhørte en velferdsorganisasjon, og som samtidig holdt vedkommende med penger, eller personer som får husrom som del av et sosialomsorgsopplegg, vil ha ”minst like stor trang til oppseiingsvern som andre; trongen kan somtid vera større fordi dei ofte er svært avhengige av huseigaren også på anna vis”.<sup>367</sup> Synspunktet om mindre vektlegging av vederlagsaspektet ble senere hevdet for institusjonsliknende boligformer generelt, under henvisning til at det kan ”vera nokså tilfeldig om ibuarane betaler

---

<sup>362</sup> Se ovenfor i punkt 5.4.

<sup>363</sup> NOU 1993:4 s. 98 og Ot. prp. nr. 82 (1997-98) s. 147.

<sup>364</sup> Se ovenfor i punkt 5.12.2.

<sup>365</sup> Således også Kobbé 2000 s. 19.

<sup>366</sup> Se ovenfor i punkt 5.12.3.

<sup>367</sup> Lilleholt 1979 s. 19.

vederlag”, og at en vederlagsavtale kunne være ”heller symbolsk” p.g.a. leietakers dårlige betalingsevne.<sup>368</sup>

Etter den nye husleieloven kan synspunktet om direkte anvendelse selv om det ikke er gitt vederlag, neppe opprettholdes. Bestemmelsens ordlyd stiller uttrykkelig krav om vederlag. Lovforarbeidene fremhever generelt at vederlagsfri bruk av husrom faller utenfor husleieloven.<sup>369</sup> Proposisjonen fremhever at dette også gjelder ”ved gratis innleggelse på institusjon”.<sup>370</sup>

Lovens ordlyd stiller ikke krav til vederlagets størrelse, og det fremgår av forarbeidene at dette skal være uten betydning.<sup>371</sup> Kravet om vederlag er således oppfylt selv om klientens egenandel er av symbolsk størrelse.

#### 6.2.6 Sammensatte avtaler

Oppfyllelse av vilkårene i husll. § 1-1 første ledd medfører ikke nødvendigvis at husleieloven gjelder. Loven er avgrenset mot enkelte avtaletyper. Ikke alle unntakene er relevante i forhold til midlertidig husvære, som f.eks. avgrensningen mot leie av ferie- og fritidsboliger, se husll. § 1-1 fjerde ledd annet punktum. To avgrensninger som er av interesse skal behandles i dette og følgende punkt.

Etter husll. § 1-1 annet ledd annet punktum er husleieloven avgrenset mot sammensatte avtaler ”hvor annet enn bruksrett til husrom er det vesentlige i avtaleforholdet”. Lovforarbeidene fremhever at det i vesentlighetsvurderingen skal tas ”utgangspunkt i formålet med avtalen; dersom hovedformålet med avtalen er å skaffe brukeren husrom, reguleres forholdet av husleieloven, men ikke ellers”.<sup>372</sup>

Som eksempler på boforhold der hovedformålet er et annet enn å skaffe brukeren husrom fremhever proposisjonen helseinstitusjoner etter lov 19. juni 1969 nr 57 om sykehus (sykehusloven), sykehjem og pleie- og omsorgsboliger etter khl. § 1-3

---

<sup>368</sup> Lilleholt 1980 s. 10.

<sup>369</sup> NOU 1993:4 s. 99 og Ot. prp. nr. 82 (1997-98) s. 148.

<sup>370</sup> Ot. prp. nr. 82 (1997-98) s. 18.

<sup>371</sup> NOU 1993:4 s. 99 og Ot. prp. nr. 82 (1997-98) s. 148.

<sup>372</sup> NOU 1993:4 s. 100. Se også Ot. prp. nr. 82 (1997-98) s. 148.



annet ledd nr. 5, og institusjoner og omsorgsboliger etter sotjl. § 4-2 bokstav d.<sup>373</sup> Selv om institusjoner og omsorgsboliger etter sotjl. § 4-2 bokstav d nevnes, men ikke midlertidig husvære etter sotjl. § 4-5, kan det ikke uten videre legges til grunn at unntaket ikke gjelder for slike oppholdssteder. Uttalelsen i forarbeidene er kun eksemplifiserende. Det må derfor vurderes konkret om unntaket kommer til anvendelse.

Selv om hovedformålet med sotjl. § 4-5 er å sørge for bruksrett til et oppholdssted, skal også de overordnede hensynene i sotjl. § 1-1 ivaretas ved utformingen av et hjelpetilbud. Dette kan innebære at det knyttes andre elementer enn bruksrett til et oppholdssted til hjelpetilbudet, som f.eks. bruksrett til møbler og andre fasiliteter som f.eks. renholdstjenester, men også tettere oppfølging fra et personale.<sup>374</sup> Dersom slike elementer omfattes, vil forholdet til husleieloven bli mer problematisk. Det må likevel antas at hovedformålet ofte vil være å skaffe bruksrett til et oppholdssted, selv om det er knyttet visse fasiliteter til hjelpetilbudet. På den annen side vil tilbudet falle utenfor husleieloven dersom omsorgstjenestene er så omfattende at det i liten grad skiller seg fra f.eks. et tilbud om omsorgsbolig etter sotjl. § 4-2 bokstav d.

### 6.2.7 Hoteller, pensjonater og liknende overnattingssteder

Etter husll. § 1-1 fjerde ledd første punktum er loven avgrenset mot ”avtaler mellom hoteller, pensjonater og liknende overnattingssteder og deres gjester”. Ved at sosialtjenesten ofte plasserer bostedsløse på hoteller, hospitser, herberger, hybelhus m.v. vil det være av betydning å klarlegge hva avgrensningen omfatter.

Ut fra bestemmelsen ordlyd kan det synes som om formålet er å avgrense mot oppholdssteder som opererer under navn som ”hotell”, ”pensjonat” e.l. De øvrige rettskildene viser imidlertid at det avgjørende er om leieforholdets reelle omstendigheter er av en slik karakter at det ut fra en helhetsvurdering fremstår som et ledd i en virksomhet som er vanlig for hoteller, pensjonater eller liknende overnattingssteder.<sup>375</sup> Lovforarbeidene trekker opp følgende retningslinjer for helhetsvurderingen:

---

<sup>373</sup> Ot. prp. nr. 82 (1997-98) s. 148-149. Sykehusloven er erstattet av spesialisthelsetjenesteloven.

Helseinstitusjoner etter denne loven vil også falle utenfor husleieloven. Ved lov 14. april 2000 nr. 33 er sykehjem og pleie- og omsorgsboliger etter khl. § 1-3 annet ledd nr. 5 endret til nr. 6.

<sup>374</sup> Se ovenfor i punkt 5.9.

<sup>375</sup> Husleieloven av 1939 § 2 nr. 3 inneholdt en liknende bestemmelse, som fastsatte at loven ikke gjaldt for utleie av rom i ”hoteller og andre herberger”. På bakgrunn av uttalelser i lovens forarbeider ble

”Det kan her være naturlig å legge vekt på om forholdet er *ment å være varig* og om avtalen omfatter *ytelser som særpreger hotellkontrakten*, som rengjøring av rom, fullstendig møblering, service fra en stab av ansatte m.v. At forholdet er ment å være mer langvarig enn det som er vanlig for hotellkontrakten, trekker i retning av å betrakte det som et vanlig husleieforhold, og det samme gjelder dersom leierne steller værelsene sine selv. Andre momenter er om utleieren har *bevilling* til å drive overnattingssted, og om leieren har et *annet permanent hjem* (mine uthevinger).”<sup>376</sup>

Lov 3. juni 1983 nr 52 om overnattings- og serveringssteder (hotelloven) § 2 første ledd stilte krav om overnattingsbevilling for personer som ”vil gjøre seg næring av å drive overnattingssted”. Hotelloven er erstattet av lov 13. juni 1997 nr. 55 om serveringsvirksomhet (serveringsloven). Det kreves ikke lenger bevilling for å drive overnattingssteder. Omfanget av husll. § 1-1 fjerde ledd første punktum vil derfor ikke kunne trekkes ut fra om oppholdsstedet har overnattingsbevilling. Hotellovens krav vil likevel kunne angi hvilke omstendigheter som karakteriser flere av oppholdsstedene som omfattes av husll. § 1-1 fjerde ledd første punktum.

I Ot.prp.nr.55 (1996-1997) Om lov om serveringsvirksomhet (serveringsloven) fremgår det at bevillingskravet gjaldt for bl.a. hoteller, gjestgiverier, hospitser, moteller, pensjonater, ungdomsherberger og campingplasser.<sup>377</sup> For at det skulle stilles krav om overnattingsbevilling, måtte virksomheten være forretningsmessig organisert og ha et visst preg av offentlighet og regelmessighet. En virksomhet som ble drevet mer leilighetsvis og uten karakter av egentlig næringsdrift, måtte derfor ikke ha bevilling.<sup>378</sup>

Oppholdsstedene som sosialtjenesten benytter, vil ofte være blant de overnattingssteder som tidligere trengte overnattingsbevilling, og dette taler for at husleieloven ikke gjelder. Enkelte overnattingssteder vil kunne drives uten å ha karakter

---

bestemmelsen i juridisk litteratur og rettspraksis tolket som at det var de reelle forholdene i leieforholdet som var avgjørende, ikke om utleieren opererte under navn som f.eks. hotell, herberge, pensjonat og hospits, se Lilleholt 1979 s. 41-44, Rt. 1947 s. 521, Rt. 1950 s. 669, RG 1980 s. 209. Lovforarbeidene til husll. § 1-1 fjerde ledd første punktum viser at kravet om en vurdering av de reelle forholdene er videreført. I NOU 1993:4 s. 101 fremheves det at det ”ikke [er] avgjørende om husrommet ligger i et hotell eller liknende overnattingssted; det avgjørende er om bortleien er et ledd i hotell- eller pensjonatvirksomheten”. Se også Ot. prp. nr. 82 (1997-98) s. 149.

<sup>376</sup> NOU 1993:4 s. 101. Se også Ot. prp. nr. 82 (1997-98) s. 149.

<sup>377</sup> Ot.prp.nr.55 (1996-1997) punkt 4.2.1.

<sup>378</sup> Ot.prp.nr.55 (1996-1997) punkt 4.2.2.

av egentlig næringsdrift, som f.eks. oppholdssteder som drives av kommunene selv eller eventuelt av veldedige organisasjoner. Disse måtte neppe ha overnattingsbevilling tidligere. Slike oppholdssteder kan likevel være omfattet av husll. § 1-1 fjerde ledd første punktum, da loven omfatter ”liknende overnattingssteder”. Hvorvidt slike oppholdssteder omfattes av unntaket må derfor, som for de ”egentlige” hoteller og pensjonater, foretas ut fra en konkret helhetsvurdering.

Klienter som har krav på hjelp etter sotjl. § 4-5 vil som oftest ikke ha et annet permanent hjem, selv om det motsatte også kan tenkes å forekomme.<sup>379</sup> Mangel på et annet permanent hjem kan ikke i seg selv være avgjørende. Et tilbud om midlertidig husvære vil kunne bestå av ”hotellpregede” ytelser, som fullstendig møblering, og renhold og andre ytelser fra et personale.<sup>380</sup> Dette trekker i retning av at husleieloven ikke skal gjelde. Klientene må imidlertid ofte stille værelsene sine selv.<sup>381</sup> Dette taler for at forholdet faller utenfor unntaket i husll. § 1-1 fjerde ledd første punktum.

Et sentralt moment er om forholdet er ment å ha en mer varig karakter. For hjelpetiltak etter sotjl. § 4-5 er målsettingen at boforholdet nettopp skal være midlertidig, jf. bestemmelsens ordlyd og forarbeider. Etter forarbeidene til husleieloven står boforholdets midlertidige karakter også sentralt for alminnelige husleieforhold.<sup>382</sup> Bruksrett etter sotjl. § 4-5 har imidlertid til målsetting å være så kortvarig som mulig, jf. rehabiliteringsmålsettingen i sotjl. § 1-1 bokstav b, og oppfattes også å skulle være mer kortvarig enn hva som er vanlig for ordinære leieforhold, jf. Sosialdepartementets oppfatning om at dette ikke bør gis for lenger enn fem døgn.<sup>383</sup> Dette taler for at husleieloven ikke vil gjelde, selv om beboeren ikke har et annet permanent hjem. På den annen side forekommer det at tilbud om midlertidig husvære likevel blir av langvarig karakter.<sup>384</sup> I slike tilfeller vil boforholdet kunne være det nærmeste vedkommende kommer et hjem, og vil dessuten i mindre grad fremstå som ledd i en virksomhet som er vanlig for hoteller, pensjonater og liknende overnattingssteder. Dette taler for at

---

<sup>379</sup> Se ovenfor i punkt 4.4.9.

<sup>380</sup> Se ovenfor i punktene 5.9.2.2 og 5.9.3.4.

<sup>381</sup> Se Kvalitetssaken s. 6 og rundskriv U-5/2003 s. 3.

<sup>382</sup> Se Ot. prp. nr. 82 (1997-98) s. 16.

<sup>383</sup> Se ovenfor i punkt 5.11.2.

<sup>384</sup> Se ovenfor i punkt 5.11.1.

boforholdet i slike tilfeller faller utenfor unntaket i husll. § 1-1 fjerde ledd første punktum.<sup>385</sup>

### 6.3 Reelle hensyn

Det fremgår av drøftelsen ovenfor at oppfyllelsen av betingelsene i husll. § 1-1 vil avhenge av hvordan sosialtjenesten oppfyller hjelpeplikten i sotjl. § 4-5. Selv om et tilbud om midlertidig husvære som oftest vil falle utenfor loven p.g.a. vilkårene i husll. § 1-1, vil det motsatte kunne tenkes å forekomme, f.eks. dersom en klient mot en egenandel i avtale gis bruksrett til en frittstående leilighet, eller boforholdet i et hotelliknende oppholdssted blir langvarig. Det kan reises spørsmål om slike tilfeller ikke likevel bør holdes utenfor husleieloven.

Husleieloven av 1939 oppstilte ikke like detaljerte vilkår som husll. § 1-1 for når loven skulle gjelde. Juridisk litteratur la derfor til grunn at spørsmålet i tvilstilfeller måtte avgjøres ut fra en vurdering av reelle hensyn; en måtte finne ut om loven passet for det konkrete forholdet.<sup>386</sup> Det må antas at en slik vurdering også må foretas for den nye husleielovens anvendelse i forhold til midlertidig husvære.

Det forhold som i størst grad særpreger boforhold etter sotjl. § 4-5 er de overordnede hensyn som begrunner bruksretten til et midlertidig husvære. Alminnelige leieforhold er i hovedsak utslag av det markedsideologiske prinsipp om tilbud og etterspørsel, og det tilsvarende rettslige prinsipp om ytelse mot ytelse, jf. kravet om vederlag for bruksretten i husll. § 1-1 første ledd. Riktignok kan også sosialtjenesten kreve vederlag av klienten for tildeling av midlertidig husvære.<sup>387</sup> Rettskravet etter sotjl. § 4-5 er likevel hovedsakelig et utslag av en solidaritetstanke og behandlingssideologi, jf. formålsbestemmelsen i sotjl. § 1-1. Disse ulike utgangspunktene kan tilsi at løsningene bør være forskjellige, og at hjelpetiltak etter sotjl. § 4-5 bør holdes utenfor husleieloven.

Selv om husleieloven regulerer de samme spørsmål som reiser seg i forbindelse med midlertidig husvære, passer flere deler av loven dårlig på rettsforhold som har grunnlag i sotjl. § 4-5. Dette gjelder f.eks. leietakerens oppsigelsesvern, rett til fremleie og rettighetene for leietakerens nærstående, se husll. kapitlene 7 til 9. Rettskrav etter

---

<sup>385</sup> Således også Lilleholt 1979 s. 43.

<sup>386</sup> Se Lilleholt 1980 s. 15.

<sup>387</sup> Se ovenfor i punkt 5.12.3.

sotjl. § 4-5 har bare personer som oppfyller vilkårene i bestemmelsen, og da bare i den tidsmessige utstrekning vilkårene er oppfylt. Det er lite forenlig med sosialtjenestelovens overordnede hensyn om en klient som har fått tildelt midlertidig husvære kan kreve en oppsigelsesfrist på en eller tre måneder, dersom vedkommende har reelle muligheter til å skaffe seg et annet oppholdssted eller har satt seg ut over sosialtjenestens vilkår for tildeling av bruksretten. Tilsvarende gjelder dersom noen skal kunne overta klientens bruksrett kun på grunnlag av å ha stått vedkommende særlig nær eller fordi klienten ønsker å fremleie oppholdsstedet. Husleielovens mangelsbeføyelser er et annet eksempel på at loven passer dårlig for midlertidig husvære etter sotjl. § 4-5, som f.eks. leietakers erstatningsrett etter husll. § 2-13.

Husleieloven kapittel 11 oppstiller særbestemmelser for enkelte boligforhold, bl.a. for boliger ”for personer med spesielle boligbehov av midlertidig karakter”, se husll. § 11-2. Bestemmelsen gjør unntak fra flere av de alminnelige bestemmelsene i loven som ikke passer for midlertidig husvære etter sotjl. § 4-5, men ikke alle, se f.eks. husll. § 11-2 tredje ledd i.f. om anvendelsen av oppsigelsesfristene i husll. § 9-6 for boforhold som omfattes av bestemmelsen. Bestemmelsen er først og fremst tilpasset elev- og studentboliger, boliger for flyktninger og asylsøkende, boliger som har tilknytning til midlertidig behandlingsopplegg og boliger som stilles til disposisjon for unge mennesker som ennå ikke er etablert i den ordinære boligmassen.<sup>388</sup>

#### 6.4 Konklusjon

Dersom husleieloven blir gitt direkte anvendelse, vil dette innebære at alle bestemmelsene skal gjelde. Flere av bestemmelsene passer imidlertid svært dårlig i forhold til midlertidig husvære etter sotjl. § 4-5. Det må derfor konkluderes med at husleieloven ikke kan gis slik direkte anvendelse, selv om vilkårene i husll. § 1-1 er oppfylt.

Dette hindrer ikke at husleielovens bestemmelser nyttes analogisk i den utstrekning de passer. Lovforarbeidene åpner for at bestemmelsene kan ha en slik betydning.<sup>389</sup> Dette vil f.eks. innebære at retningslinjene for oppholdsstedets standard etter husll. § 2-2 dersom annet ikke er avtalt også bør kunne anvendes analogisk på

---

<sup>388</sup> Se Ot. prp. nr. 82 (1997-98) s. 211.

<sup>389</sup> Se NOU 1993:4 s. 98, 99 og 101 og Ot. prp. nr. 82 (1997-98) s. 147 og 149.

oppholdssteder som benyttes som midlertidig husvære etter sotjl. § 4-5. Tilsvarende vil også husll. § 5-2 om ro og orden, og husll. § 5-6 om utleiers adgang til husrommet, til en viss grad kunne ha overføringsbetydning. Det samme resultatet som fremkommer ved slike analogislutninger vil nok imidlertid ofte kunne utledes uten henvisning til husleieloven. De beste grunner taler derfor for at husleielovens bestemmelser ikke kommer til anvendelse ved tildeling av midlertidig husvære etter sotjl. § 4-5. Endrer rettsforholdet karakter, f.eks. ved at den bostedsløse forventes å få et lengre opphold i husværet, vil dette best skje ved å etablere et alminnelig husleieforhold, som da vil bli regulert av husleielovens bestemmelser, og der beboerne tilkjennes de samme rettigheter som leietakere ellers.

## 7 Behov for rettslige endringer

Fremstillingen til nå viser at den vanlige oppfatningen om at bostedsløse ikke har rettskrav på et *forsvarlig* tilbud på midlertidig husvære, ikke er rettslig holdbar. Slik sotjl. § 4-5 er utformet, er imidlertid innholdet i denne retten vanskelig tilgjengelig. Det er påfallende at det regjeringen har omtalt som ”ei av dei svakaste gruppene i det norske samfunnet” ikke er sikret et bedre rettsvern, ikke minst ut fra at undersøkelser har avdekket at gruppen er gitt svært kritikkverdige tilbud. Etter min mening er det derfor behov for å foreta rettslige endringer for bedre å kunne ivareta de bostedsløses rettssikkerhet.

Jeg mener derfor at lovteksten i sotjl. § 4-5 bør gis følgende utforming:

”§ 4-5 Midlertidig husvære.

De som ikke kan klare å skaffe seg tilgang til et egnet husvære før natten, har krav på tilgang til et husvære.

Tilbudet skal gjelde inntil vedkommende kan klare å skaffe seg et egnet husvære, eller til sosialtjenesten har skaffet dette for vedkommende.

Tilbudet skal være av forsvarlig kvalitet og ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.”

Forslaget innebærer stort sett videreføring av vurderingstemaer etter gjeldende bestemmelse, men inneholder også viktige endringer. Forslaget har til formål å gi klarere uttrykk for elementene som inngår i vurderingen av hvem som har krav på midlertidig husvære, og hva kravet består i.

Bestemmelsens første ledd angir personkretsen som hjelpeplikten gjelder for. Lovteksten er formulert som en individuell rettighet for å synliggjøre vilkårene for rettskravet bedre.

Formuleringen ”ikke kan klare” gir uttrykk for at det er klientenes reelle muligheter for skaffe seg et husvære som er avgjørende for om vilkåret er oppfylt. Det stilles ikke et generelt krav om at klientene må ha gjort et aktivt forsøk på å skaffe seg et husvære. Dersom det sannsynliggjøres at dette uansett ikke vil føre frem, vil kravet være oppfylt.

Formuleringen ”å finne” er endret til ”å skaffe seg tilgang til”. Dette anses å være en bedre angivelse av hva som kreves for at et husvære kan benyttes. Både

faktiske og rettslige hindringer må fjernes for at kriteriet om å ha ”tilgang til” et husvære er oppfylt.

Begrepet ”husvære” skal tolkes slik det er gjort i denne fremstillingen. Oppholdsstedet må ha tak og vegger. Det stilles ikke et generelt krav til at oppholdsstedet skal ha varig tilknytning til fast eiendom. Campingvogner, husbåter og brakker faller således innenfor begrepet ”husvære”. Et slikt oppholdssted vil imidlertid kunne falle utenfor bestemmelsen, dersom dette ikke anses å være et ”egnet” husvære for vedkommende.

Begrepet ”egnet” er den viktigste endringen i forslagetets første ledd. Med dette gir bestemmelsen et klart uttrykk for at det ikke kan kreves at et hvert oppholdssted som har tak og vegger må utnyttes. I dag må en slik egnethetsvurdering foretas med utgangspunkt i lovens formålsbestemmelse. Dette må anses som utilfredsstillende, særlig fordi undersøkelser viser at det ikke alltid legges en egnethetsvurdering til grunn ved tildelinger. Forslaget innebærer en utvidelse i forhold til dagens praksis. Forslagets krav til egnethet er ikke begrenset til en vurdering av det fysiske objektet som fremskaffes. For at vilkåret skal være oppfylt, må oppholdsstedet i tilstrekkelig grad ivareta klientenes behov, sett i forhold til lovens formålsbestemmelse. Det er med andre ord vedkommendes bosituasjon under oppholdet som skal vurderes.

Fastsettelsen av hva som er et egnet husvære, vil variere med en rekke forhold, og må fastsettes ut fra en boligsosial faglig vurdering. For de som i lengre tid har vært uten fast bopel, må oppholdssteder som kun er egnet til kortvarige opphold anses å ikke være egnede. For personer som nylig har mistet tilgangen til et husvære som har vært egnet til langvarig beboelse, vil det kunne være anledning til i større grad å regne andre midlertidig løsninger som egnede. Overfor personer som har vært utsatt for ulykker, husbrann m.v. kan det imidlertid ikke stilles strenge krav til klientenes innsats.

Forslagets første ledd omfatter ikke personer som er under behandling eller soning i institusjon, omsorgsbolig m.v. Disse må anses å ha tilgang til et egnet oppholdssted. Forslaget omfatter imidlertid personer som ikke er forpliktet til å oppholde seg i rusavvenningsinstitusjon eller psykiatrisk institusjon, og som ikke ønsker opphold i slike institusjoner.

Personkretsen som omfattes av forslaget må være forhindret fra å kunne klare å skaffe seg tilgang til et egnet husvære ”før natten”. Forslaget oppstiller således et bedre rettsvern for behovet for et overnattingssted. Bestemmelsen kan omfatte personer som normalt har tilgang til et husvære, men p.g.a. praktiske problemer ikke klarer å komme



seg til dette før natten. Formuleringen angir ikke varigheten av rettskravet. Dette reguleres i forslaget annet ledd.

Forslagets første ledd angir også arten av ytelsen som bestemmelsen oppstiller rettskrav på. Innholdet av begrepene ”tilgang til” og ”husvære” må gis det samme innhold som ved vurderingen av hva klientene skal være forhindret fra å klare å skaffe på egen hånd. Det er opp til sosialtjenesten å bestemme hvordan rettskravet skal realiseres. Sosialtjenesten kan benytte både kommunale og private oppholdssteder til å oppfylle dette. Klientenes bruksrett kan stiftes gjennom forvaltningsmessig avgjørelse eller avtale. Sosialtjenesten kan også gjennom henvisning overlate stiftelsen av klientenes bruksrett til andre.

Forslagets annet ledd angir varigheten av rettskravet. Begrepet ”midlertidig” i den gjeldende lovteksten innebærer at tilbudet etter bestemmelsen skal gjelde inntil vedkommende kan klare å skaffe seg et egnet husvære, eller til sosialtjenesten har skaffet dette for vedkommende. Dette bør komme klarere til uttrykk.

Begrepet ”midlertidig” i den gjeldende lovbestemmelsen gir også uttrykk for en målsetting om at tilbudet etter bestemmelsen skal være kortvarig. Vedkommende bør snarest mulig få tilgang til et oppholdssted som er bedre egnet til varig beboelse, uten at dette nødvendigvis bør tydeliggjøres i lovteksten. Dette kan medføre feiltolkninger om at rettskravets varighet ikke kan gjelde for en lengre periode, dersom verken vedkommende eller sosialtjenesten klarer å fremskaffe et annet oppholdssted som er mer egnet.

Forslagets tredje ledd angir hovedelementene i rettskravets nærmere innhold. For å sikre målsettingen om at tilbudet ikke skal være langvarig, kan det være behov for å gi klienten oppfølging i ulike former. Tilbudet skal etter forslaget ”ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen”.

Samtidig foreslås at også et krav om forsvarlig kvalitet bør nedfelles i lovteksten. Kravet til forsvarlighet knytter seg til tilbudet i sin helhet. Det er således ikke en ren vurdering av det fysiske objektet som skal foretas. Utgangspunktet for vurderingen må være en boligsosial faglig vurdering av hva som utgjør et egnet husvære. Kommunens ressurstilgang kan få betydning for tilbudets kvalitet, men tilbudet må uansett ikke gå under en viss minstestandard. Denne må fastsettes ut fra lovens formålsbestemmelse.

Kravet om forsvarlig kvalitet er ikke lovfestet for andre sosiale ytelser. For disse har det likevel vært en klar oppfatning at det gjelder et slikt krav, og det er under

utarbeidelse en særlig kvalitetsforskrift mht. sosialtjenestene som er nedfelt i § 4-2. Dette har tidligere ikke vært en utbredt oppfatning for ytelser etter sotjl. § 4-5. Det er derfor behov for å la dette komme til uttrykk i bestemmelsen.

Kravet om forsvarlighet innebærer at tilbud om midlertidig husvære skal være tilpasset den enkeltes behov. Barn, unge og barnefamilier skal ikke gis tilgang til et oppholdssted som også benyttes for rusmisbrukere. Tilsvarende må gjelde for tidligere rusmisbrukere som er rusfrie etter endt fengselssoning eller behandling på rusavvenningsinstitusjon. Personer som har vært under behandling for psykiske lidelser må også gis et tilbud som ikke er ødeleggende for deres rehabilitering.

Den foreslåtte endringen av ordlyden ivaretar i bedre grad de bostedsløses rettssikkerhet enn den gjeldende lovteksten. For å ikke gjøre lovteksten for komplisert, er denne likevel formulert i relativt generelle vendinger. Det er derfor behov for å gi et mer detaljert innhold i andre kilder.

Endres lovens ordlyd slik dette er foreslått, vil det være anledning til å gi nærmere uttrykk for hva som ligger i bestemmelsen i lovforarbeidene, og i etterfølgende rundskriv.

Dersom slik lovendring ikke er aktuell, bør innholdet i rettskravet etter sotjl. § 4-5 vurderes forskriftsfestet. En slik forskriftsfesting har også mindretallet i sosialkomiteen (AP, SV og SP) nylig gått inn for. Disse komitémedlemmene har ansett Kvalitetsrundskrivet som utilfredsstillende for å sikre kvaliteten på oppholdssteder som brukes til midlertidig husvære.<sup>390</sup> For komiteens flertall (H, FrP og KrF) ble Kvalitetsrundskrivet ansett tilfredsstillende for å sikre dette.

Det er påfallende at kravene til tilbudet om midlertidig husvære i dag bare kommer til uttrykk i et rundskriv, og ikke i bestemmelser som er rettslig forpliktende for kommunene. Dette står i skarp kontrast til ytelser etter sotjl. § 4-3, jf. § 4-2. For er det en utbredt oppfatning at tilbud må være av forsvarlig kvalitet. I tillegg er en forskriftsfesting av kvalitetskrav som nevnt på trappene. Med fastsettelsen av sotjl. § 4-6 har Sosialdepartementet fått kompetanse til å oppstille rettslig forpliktende

---

<sup>390</sup> Innst. S. nr. 246 (2002-2003) Innstilling til Stortinget fra sosialkomiteen s. 3, avgitt 5. juni 2003. Innstillingen bygger Dokument nr. 8:104 (2002-2003) Privat forslag fra stortingsrepresentantene Heikki Holmås, Sigbjørn Molvik og Inga Marte Thorkildsen. Innstillingen inneholder også et forslag fra SV om lovfesting av en plikt for sosialtjenesten til å skaffe varig bolig til personer som ikke har et egnet bosted når de kommer ut fra fengsel eller institusjon i sotjl. § 3-4, se Innst. S. nr. 246 (2002-2003) s. 3.

kvalitetskrav for ”tjenestene i kapittel 4”. Selv om bakgrunnen for forskriftshjemmelen var å fastsette rettslig forpliktende bestemmelser for ytelsene etter sotjl. § 4-2, er det grunn til å tolke bestemmelsen etter ordlyden, slik at den også gir hjemmel for å forskriftsfastsette kvalitetskrav for ytelser etter sotjl. § 4-5.

På tross av en økt politisk satsing for å bedre tiltakene mot bostedsløshet, er det altså fortsatt behov for å klargjøre retten til midlertidig husvære, og således bedre ivareta de bostedsløses rettssikkerhet. De foreslåtte endringene bør derfor vurderes i samband med regjeringens varslede nasjonale strategi mot bostedsløshet.

## 8 Litteraturliste, registre mv.

### 8.1 Rettspraksis

#### 8.1.1 Høyesterettsavgjørelser

Rt. 1950 s. 669

Rt. 1990 s. 874 (Fusa-dommen)

Rt. 2001 s. 1006 (KRL-dommen)

Rt. 1994 s. 610 (Bølgepapp)

Kjennelse av 21. mars 2003

#### 8.1.2 Underrettsavgjørelser

Rt. 1947 s. 521

RG 1980 s. 209

Sak nr. 00-00704 M/75

#### 8.1.3 Avgjørelser fra den sør-afrikanske konstitusjonsdomstol

CCT32/97      *Soobramoney v Minister of Health, KwaZulu-Natal*

CCT11/00      *Gvernment of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others*

CCT8/02      *Minister of Health and Others v TAC and Others*

### 8.2 Statlige publikasjoner

#### 8.2.1 Norges offentlige utredninger

NOU 1977:35   *Lov om barn og foreldre (barneloven)*

NOU 1981:36   *Politiets rolle i samfunnet; Delutredning I*

NOU 1985:18   *Lov om sosiale tjenester m.v.*

NOU 1993:4    *Lov om husleieavtaler (husleieloven)*

NOU 1993:18   *Lovgivning om menneskerettigheter*

NOU 2002:2    *Boligmarkedene og boligpolitikken*

### 8.2.2 Odelstingsproposisjoner

- Ot. prp. nr. 56 (1962-63)      *1. Om lov om sosial omsorg. 2. Om lov om endringer i lov om vanføre av 5. desember 1958 m.fl. lover.*
- Ot. prp. nr. 29 (1990-91)      *Om lov om sosiale tjenester m.v. (sosialloven)*
- Ot. prp. nr. 82 (1997-98)      *Om husleieavtaler (husleieloven)*
- Ot. prp. nr. 62 (2000-2001)      *Endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (endring og utvidelse av tilsynet med tjenester i omsorgsboliger og andre hjemmebaserte tjenester og forlengelse av virketiden for kapittel 6A).*

### 8.2.3 Innstillinger til Odelstinget

- Innst. O. nr. 9 (1991-92)      *Innstilling fra sosialkomiteen om lov om sosiale tjenester mv. (sosialloven).*

### 8.2.4 Debatter og voteringer i Odelstinget og Lagtinget

Tidend O. 1991-92 nr. 4 s. 49-115

Tidend L. 1991-92 nr. 1. s. 7-8

### 8.2.5 Stortingsmeldinger

- St. meld. nr. 93 (1976-77)      *Om Norge og det internasjonale menneskerettsvern*
- St. meld. nr. 12 (1981-82)      *Om boligpolitikk*
- St. meld. nr. 34 (1988-89)      *Boligpolitikk for 90-årene*
- St. meld. nr. 35 (1994-95)      *Velferdsmeldingen*
- St. meld. nr. 50 (1998-99)      *Utjamningsmeldinga: Om fordeling av inntekt og levekår i Norge*
- St. meld. nr. 31 (2002-2003)      *Storbymeldingen: Om utvikling av storbypolitikk*

### 8.2.6 Innstillinger til Stortinget

- Innst. S. nr. 246 (2002-2003)      *Innstilling til Stortinget fra sosialkomiteen: Dokument nr. 8:104 (2002-2003)*

### 8.2.7 Private lovforslag

Dokument nr. 8:104 (2002-2003)      *Privat forslag fra stortingsrepresentantene Heikki Holmås, Sigbjørn Molvik og Inga Marte Thorkildsen*

### 8.2.8 Rundskriv fra departementene

Rundskriv I-1/93      *Lov om sosiale tjenester m.v.*  
Rundskriv I-1/94      *Tilleggsrundskriv til rundskriv I-1/93 Lov om sosiale tjenester m.v.*  
Rundskriv I-13/97      *Rundskriv om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene.*  
Rundskriv I-34/2001      *Sosialtjenesteloven kapittel 5*  
Rundskriv U-10/2002      *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*  
Rundskriv U-5/2003      *Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4-5*

### 8.2.9 Statens Offentliga Utredningar (Sverige)

SOU 2001:95      *Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället.*

### 8.3 Dokumenter fra Oslo kommune

Kvalitetssaken, vedtatt av bystyret 22.06.1999      *Avtale om kvalitetskrav ved døgnovernatningssteder.*  
Brev fra Kommuneadvokaten av 04.03.2002      *Waldemar hotell – kommunens ansvar i saker om overgrep mot klienter under privat innkvartering. Brevet er unntatt offentlighet og partsinnsyn.*

### 8.4 Årsrapporter fra Helse- og sosialombudet i Oslo

Rapport fra ombudet for brukere av helse- og sosialtjenester i Oslo kommune, mars 87-april 88  
Rapport fra ombudet for brukere av helse- og sosialtjenester i Oslo kommune 1989  
Helse- og sosialombudets årsrapport 1991  
Helse- og sosialombudets årsrapport 1992  
Helse- og sosialombudets årsrapport 1993  
Helse- og sosialombudets årsrapport 1995  
Helse- og sosialombudets årsmelding for 1997  
Helse- og sosialombudets årsmelding for 1998  
Helse- og sosialombudets årsmelding for 1999  
Helse- og sosialombudets årsmelding for 2000

## 8.5 FN dokumenter

### 8.5.1 Norges statsrapporter

- E/1978/8/Add.12. *Initial periodic report, concerning rights covered by articles 6-9: Norway 02.09.1977.*
- E/1980/6/Add.5. *Initial periodic report, concerning rights covered by articles 10-12: Norway 12.10.1979.*
- E/1984/7/Add.16. *Second periodic report, concerning rights covered by articles 6-9: Norway 15.02.1984.*
- E/1986/4/Add.21. *Second periodic report, concerning rights covered by articles 10-12: Norway 03.03.1987.*
- E/1990/7/Add.7. *Second periodic report, concerning rights covered by articles 13-15: Norway 15.01.1990.*
- E/1994/104/Add.3. *Third periodic report: Norway 15.09.1994.*

### 8.5.2 Komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

- E/1991/23. *General Comment 3: The nature of States parties obligations.*
- E/1992/23. *General Comment 4: The right to adequate housing.*
- E/1998/22, annex IV. *General Comment 7: The right to adequate housing: Forced evictions.*
- E/C.12/1995/SR.34. *Summary record of the first part of the 34th meeting: Norway 27.11.1995.*
- E/C.12/1995/SR.36. *Summary record of the first part of the 36th meeting: Norway 28.11.1995.*

### 8.5.3 ECOSOC-resolusjoner og spesialrapporter

- E/RES/1985/17. *ECOSOC Resolution 1985/17, 28. mai 1985.*
- E/C.12/1988/SR.21. *ECOSOC Resolution 1988/4, 24. mai 1988.*
- E/RES/1990/45. *ECOSOC Res. 1990/45.*
- E/CN.4/Sub.2/1993/15. *The right to adequate housing: report submitted by the Special Rapporteur 22.06.1993.*

## 8.6 Litteratur

- Aarestad, Svein: Oslo kommunes innsats i herbergesektoren, i *Løsgjengeromsorgen – en utfordring*. Oslo: Universitetsforlaget (Populærvitenskapelige billigbøker) 1969, s. 67-72.
- Alston, Philip og Gerard Quinn: The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *Human Rights Quarterly*. Årg. 9 (1987), s. 156-229.
- Andenæs, Kristian: *Sosialomsorg i gode og onde dager*. Oslo: TANO 1992. ISBN 82-518-3085-0.
- Andenæs, Kristian og Leif Oscar Olsen: Sosialloven, i *Sosialrett*, Kristian Andenæs og Leif Oscar Olsen (red.). 5. utg. Oslo: TANO 1996, s. 215-288. ISBN 82-518-3414-7.
- Andenæs, Kristian: Retten til å bo, *Kritisk Juss*. Årg. 24 (1997), s. 147-151.
- Andenæs, Mads Henry: *Konkurs*. Oslo: [M.H. Andenæs] 1999. ISBN 82-91064-15-6.
- Annaniassen, Erling: *Boligsamvirkets historie i Norge: Hvor Nr. 13 ikke er...* . Bind 1. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag 1991. ISBN 82-05-19103-4.
- Annaniassen, Erling: *Boligsamvirkets historie i Norge: Nå bygger vi den nye tid*. Bind 2. Fagernes: Exil Forlag 1996a. ISBN 82-05-19103-4.
- Annaniassen, Erling: *Boligsamvirkets historie i Norge: Tidene skifter*. Bind 3. Fagernes: Exil Forlag 1996b. ISBN 82-7556-010-1.
- Bernt, Jan Fridthjof: *Forbehold ved forvaltningsvedtak: Bruk av vilkår ved offen[t]lig myndighetsutøving som påvirkningsmiddel*. Bergen: Institutt for offentlig retts skriftserie nr 7 1977. ISBN 82-7237-002-6.
- Bernt, Jan Fridthjof: Rett til stønad til livsopphold, i *Sosial trygghet og rettsikkerhet under sosialtjenesteloven og barneverntjenestelove*, Asbjørn Kjønsstad, Jan Fridthjof Bernt, Alice Kjellebold og Harald Hove (red.). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke 2000, s. 53-109. ISBN 82-7674-628-4.
- Bernt, Jan Fridthjof: Sosial- og helsehjelp, i *Kommunalrett*, Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå og Harald Hove (red.). 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget 2002, s. 639-672. ISBN 82-518-3761-8.
- Blinge, Aud: *Midlertidig husvære – om bruk av hospits og andre døgnovernattingssteder for klienter i sosialtjenesten: En gjennomgang av nåværende tilbud med vurdering og forslag til tiltak*. Oslo: Oslo kommune (Byrådsavdeling for eldre og bydelene) 1998.
- Boe, Erik: Fusadommen i forvaltningsrettslig og rettsteoretisk perspektiv, *Lov og Rett*. Årg. 30 (1991), s. 323-346.
- Boe, Erik: *Innføring i juss: Juridisk tenkning og rettskildelære*. Bind 1. Oslo: TANO 1993a. ISBN: 82-518-2945-3.



- Boe, Erik: *Innføring i juss: Statsrett og forvaltningsrett*. Bind 2. Oslo: TANO 1993b. ISBN: 82-518-3105-9.
- Brodtkorb, Elisabeth: *Bostedsløse i grenseland: Bostedsløshet blant mennesker med psykiske lidelser i storby*. Oslo: Diakonhjemmets høskolesenter 2001. ISBN 82-8048-004-8.
- Bårdsen, Arnfinn: Gjennomføring av økonomiske, sosiale og kulturelle konvensjonsbaserte menneskerettigheter i nasjonal rett sammenlignet med gjennomføring av sivile og politiske, *Jussens Venner*. Årg. 35 (2000), nr. 2, s. 61-73.
- Collin-Hansen, Ragnhild: Sosialomsorgsloven, i *Sosialrett*, Kristian Andenæs og Leif Oscar Olsen (red.). 2. utg. Oslo: TANO 1988, s. 212-270. ISBN 82-518-2443-5.
- Collin-Hansen, Ragnhild: Barnevernloven, i *Velferdsrett II: De sosiale tjenestene*, Asbjørn Kjønstad og Aslak Syse (red.). Oslo: Ad Notam Gyldendal 1999, s. 181-229. ISBN 82-417-0998-6.
- Craven, Matthew C. R.: *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development*. New York: Oxford University Press 1995. ISBN 0-19-825874-7.
- Craven, Matthew C. R.: The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, i *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, Asbjørn Eide, Catarina Krause og Allan Rosas (red.). 2. utg. Dordrecht: Martinus Nijhoff 2001; s. 455-472. ISBN 90-411-1595-1.
- Dyb, Evelyn: *Bostedsløshet i Norge – forklaringer på marginalisering*. Upublisert paper til forskingsseminar om bostedsløshet, Helsingfors 31. august – 2. september 2001.
- Dyb, Evelyn: Ett trappetrinn opp eller to trinn ned, i *Embla*. Årg 7 (2002), nr. 2, s. 24-31.
- Eckhoff, Torstein og Nils Kristian Sundby: *Rettsystemer: Systemteoretisk innføring i rettsfilosofien*. 2. utg. Oslo: Tano 1991. ISBN 82-518-2930-5.
- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith: *Forvaltningsrett*. 6. utg. Oslo: Tano Aschehoug 1997. ISBN 82-518-3522-4.
- Eckhoff, Torstein og Jan E. Helgesen: *Rettskildelære*. 4. utg. Oslo: Tano Aschehoug 1997. ISBN: 82-518-3602-6.
- Fleischer, Carl August: *Rettskilder og juridisk metode*. Oslo: Ad Notam Gyldendal 1998. ISBN 82-417-0954-4.
- Folkvord, Erling: Den drepende bransjen som ikkje får døy, i *Tvers igjennom lov til seier*, Juss-Buss (red.). Oslo: Pax 2001, s. 215-250. ISBN 82-530-2321-9.
- Gaathe...[et.al.]: *Hospits – et verdig tilbud til bostedsløse i Oslo?* Øivind Gaathe, Anne Mette Grav, Anita Helen Moen, Janne H. Ingarsdottir Helgesen. Oslo: Høyskolen i Oslo (Avdeling for økonomi-, kommunal- og sosialfag) 1995.
- Grasmo, Andreas: Løsgjengeromsorgen: Dens materielle, sosiale og menneskelige sider, i *Løsgjengeromsorgen – en utfordring*. Oslo: Universitetsforlaget (Populærvitenskapelige billigbøker) 1969, s. 28-43.

- Graver, Hans Petter: *Alminnelig forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget 1999. ISBN 82-00-45237-9.
- Hansen, Thorbjørn og Jon Guttu: *Oslo kommunes boligpolitikk 1960-1989*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning 2000. ISBN 82-7071-250-7.
- Hermannsdottir, Jonina Helga: *"Man er ikke hjemme der man har sin bolig, men der man blir forstått": Hvordan bostedsløse innlemmes på hospits*. Oslo, Universitetet i Oslo (Institutt for kriminologi og rettssosiologi, avdeling kriminologi) 2002.
- Høstmælingen, Njål: Bruken av menneskerettslige kilder i KRL-dommen, Rt 2001 s 1006, *Kritisk Juss*. Årg. 28 (2001), s: 335-344.
- Håvarstein, Iselinn og Øivind Sterri: Boligutkastelser og hospitsbruk: Menneskerettighetsbrudd eller kynisk realpolitikk, *Kritisk Juss*. Årg. 28 (2001), s. 3-6.
- Kittelsen, Bjørn og Aslak Syse: Retten til å bo – i et velferdsperspektiv, i *Kritisk Juss*. Årg. 24 (1997), s.249-265.
- Kjellevold, Alice: *Sosialhjelp på vilkår: Om bruk av vilkår og avtaler ved tildeling av sosiale ytelser*. Oslo: Juridisk forlag 1995. ISBN: 82-7513-029-8.
- Kjellevold, Alice: Verdier og verdikonflikter i sosialtjenesten, i *Velferdsrett II*, Asbjørn Kjønsstad og Aslak Syse (red.). Oslo: Ad Notam Gyldendal 1999, s: 301-325. ISBN 82-417-0998-6.
- Kjellevold, Alice: Bruk av vilkår og avtaler ved tildeling av sosiale ytelser, i *Sosial trygghet og rettssikkerhet under sosialtjenesteloven og barneverntjenesteloven*, Asbjørn Kjønsstad, Jan Fridthjof Bernt, Alice Kjellevold og Harald Hove (red.). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke 2000, s. 145-195. ISBN 82-7674-628-4.
- Kjønsstad, Asbjørn: *Rett til helsehjelp og sosiale tjenester: Særlig om hjemmesykepleie og hjemmehjelp*. Oslo: Ad Notam Forlag 1990a. ISBN 82-417-0080-6.
- Kjønsstad, Asbjørn: Fusa-dommen, i *Fusa-dommen: Høyesteretts dom i sak mellom Kari Austestads arvinger og Fusa kommune*. Oslo: Ad Notam 1990b, s. 21-28. ISBN 82-417-0045-8.
- Kjønsstad, Asbjørn: Sosiale tjenester og naturalytelser, i *Sosial trygghet og rettssikkerhet under sosialtjenesteloven og barneverntjenesteloven*, Asbjørn Kjønsstad, Jan Fridthjof Bernt, Alice Kjellevold og Harald Hove (red.). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke 2000, s. 111-143. ISBN 82-7674-628-4.
- Kjønsstad, Asbjørn og Aslak Syse: *Velferdsrett I*. 2. utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag 2001. ISBN 82-417-1147-6.
- Kobbe, Harald S.: *Kobbes kommentarer til husleieloven*. Oslo: Cappelen akademisk forlag 2000. ISBN 82-02-19697-3.

- Leckie, Scott: The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Right to Adequate Housing: Towards an Appropriate Approach, *Human Rights Quarterly*. Årg. 11 (1989), s. 522-560.
- Leckie, Scott: *From Housing Needs to Housing Rights: An Analysis of the Right to Adequate Housing Under International Human Rights Law*. London: Human Settlements Programme (International Institute for Environment and Development) 1992.
- Leckie, Scott: The Human Right to Adequate Housing, i *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, Asbjørn Eide, Catarina Krause og Allan Rosas (red.). 2. utg. Dordrecht: Martinus Nijhoff 2001, s. 149-168. ISBN 90-411-1595-1.
- Liebenberg, Sandra: The Protection of Economic and Social Rights in domestic Legal Systems, i *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, Asbjørn Eide, Catarina Krause og Allan Rosas (red.). 2. utg. Dordrecht: Martinus Nijhoff 2001, s. 55-84. ISBN 90-411-1595-1.
- Lilleholt, Kåre: *Oppseiingsvernet i bustadleigeforhold*. Oslo: Tanum 1979. ISBN: 82-518-0808-1.
- Lilleholt, Kåre: *Leigar eller klient: Oppseiing og utkasting frå institusjonsliknande bustader*. Oslo: Universitetet i Oslo (Institutt for privatrett) 1980. ISBN 82-7236-021-7.
- Lødrup, Peter: *Familieretten*. 3. utg. Oslo: [P. Lødrup] 1997. ISBN 82-91724-01-6.
- Mathiesen, Thomas: *Løsgjengerkrigen*. Oslo: Sosionomen 1975. ISBN: 82-90190-01-8
- Møse, Erik: *Menneskerettigheter*. Oslo: Cappelen akademisk forlag 2002. ISBN 82-02-19801-1.
- Oppedal, Mons: *Klientsaker etter lov om sosialomsorg*. Universitetsforlaget 1986. ISBN 82-00-07765-9.
- Oppsøkende tjeneste: *Kommunalt samarbeide med enkelte private utleiare av bolig og omsorgs*. Rapport fra Oppsøkende tjeneste i Rusmiddeletaten. [Oslo]: [Rusmiddeletaten] 1998.
- Robertson, Robert E.: Measuring State Compliance with the Obligation to Devote the "Maximum Available Resources" to Realizing Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly*. Årg. 16 (1994), s. 693-714.
- Scheinin, Martin: Economic and Social Rights as Legal Rights, i *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, Asbjørn Eide, Catarina Krause og Allan Rosas (red.). 2. utg. Dordrecht: Martinus Nijhoff 2001, s. 29-54. ISBN 90-411-1595-1.
- Seip, Anne-Lise Seip: *Sosialhjelpstaten blir til: Norsk sosialpolitikk 1740-1920*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag 1984. SBN: 82-05-14843-0.
- Sosiale Institusjoners Fagforening (SIF): *Hospitshaier og husmenn. En studie i privatisert omsorg eller et forsøk på å beskrive det ugjennomtrengelige*. Rapport fra hospitsgruppa i Sosiale Institusjoners Fagforening. Oslo: Norsk Kommuneforbund 1999.

- Sosiale Institusjoners Fagforening (SIF): *En studie i privatisert omsorg: Hospitshaier i Høyres hovedstad. Hva skjer på AMI? Og hva gjør byrådet med det?* Rapport fra hospitsgruppa i Sosiale Institusjoners Fagforening. Oslo: Norsk Kommuneforbund, 2001.
- Smith, Carsten: Fra menneskerettsloven til grunnlovsfesting av menneskerettigheter, *Juristkontakt*. Årg. 36 (2002), nr. 5, s. 30-39.
- Smith, Lucy og Peter Lødrup: *Barn og foreldre: forholdet mellom barn og foreldre etter barneloven av 1981*. 4. utg. Oslo: Lødrup og Smith, 1993. ISBN 82-990563-2-2.
- Solheim, Liv Johanne: *Vår tids legdefolk? Bustadløyse i mindre kommuner*. ØF-rapport; nr 14 2000. Lillehammer: Østlandsforskning, 2000. ISBN 82-7356-471-1.
- Sosialdepartementet... [et.al.]: *Løsgjengeromsorgen: en utfordring*. Oslo: Universitetsforlaget (Populærvitenskapelige billigbøker) 1969.
- Syse, Aslak: *Rettsikkerhet og livskvalitet for utviklingshemmete: Rettigheter, vern og kontroll som rettslige virkemidler*. Oslo: Ad Notam Gyldendal 1995. ISBN 82-417-0716-9.
- Tveiten, Margit: The right to health secured HIV/AIDS medicine. Socio-economic rights in South Africa. Sendt til *Nordic Journal of International Law* for publisering i 2003.
- Ulfrstad, Lars-Marius: *Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt 1997. ISBN 82-536-0571-4.
- Ulfrstad, Lars-Marius: *Hjelpeapparatet for bostedsløse. Om hjelpeapparatet i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt 1997. ISBN 82-536-0670-2.
- Wyller, Christian Fr.: *Boligrett*. 4. utg. Stavanger: C.F. Wyller 2000. ISBN 82-991251-8-9.
- Ytrehus, Siri: Det boligsosiale fagfeltet: Ansvar og kompetanse, *Tidsskrift for Velferdsforskning*. Årg 5 (2002), nr 3, s. 122-132.

## **9 Vedlegg**

- 9.1 Rundskriv U-5/2003
- 9.2 Avtale om kvalitetskrav ved døgnovernattingssteder
- 9.3 Brev fra Kommuneadvokaten i Oslo kommune
- 9.4 Klage behandlet av fylkesmannen i Hordaland
- 9.5 Klage behandlet av Sivilombudsmannen
- 9.6 General Comment 3
- 9.7 General Comment 4
- 9.8 General Comment 7

A